

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

OUTRAS POLÍTICAS PARA OUTRAS ECONOMIAS
CONTEXTOS E REDES NA CONSTRUÇÃO DE AÇÕES
DO GOVERNO FEDERAL VOLTADAS À ECONOMIA SOLIDÁRIA
(2003-2010)

Autora: Gabriela Cavalcanti Cunha

Brasília, 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

OUTRAS POLÍTICAS PARA OUTRAS ECONOMIAS
CONTEXTOS E REDES NA CONSTRUÇÃO DE AÇÕES
DO GOVERNO FEDERAL VOLTADAS À ECONOMIA SOLIDÁRIA
(2003-2010)

Gabriela Cavalcanti Cunha

Tese apresentada ao Departamento de
Sociologia da Universidade de Brasília/UnB
como parte dos requisitos para a obtenção
do título de Doutora em Sociologia

Brasília, 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

OUTRAS POLÍTICAS PARA OUTRAS ECONOMIAS

CONTEXTOS E REDES NA CONSTRUÇÃO DE AÇÕES
DO GOVERNO FEDERAL VOLTADAS À ECONOMIA SOLIDÁRIA
(2003-2010)

Gabriela Cavalcanti Cunha

Orientadora: Profa. Dra. Christiane Girard Ferreira Nunes (UnB)

Banca examinadora: Prof. Dr. Maurício Sardá de Faria (UFPB)
Prof. Dr. Mário Lisboa Theodoro (UnB e SEPPIR/PR)
Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB)
Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa (UnB)
Profa. Dra. Tânia (*suplente*) (UnB)

À Inaê, gestada, parida, amamentada e maternada
ao longo do “trabalho de parto” dessa tese.

E em nome dela, a todas as crianças:
que possam conhecer modos de viver nos quais *ter* não seja mais importante do que *ser*.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à Inaê, por existir, redefinindo-me assim de modo tão luminoso e visceral; e ao Angel, por ela, por nós, por não desistir de seguir na longa caminhada juntos; e também a todos os familiares e amigos, pelo carinho e incentivo, apoiando das formas mais variadas; e ainda, às educadoras da escolinha da Inaê, pelos cuidados e brincadeiras a partir de 2011, quando não dei mais conta de maternar em tempo integral e terminar um doutorado.

À minha orientadora Christiane Girard-Nunes, por me acolher com sensibilidade, compreensão e amorosidade, e por sempre encorajar meus caminhos próprios com seriedade e liberdade; aos professores Mário Theodoro, Maurício Faria, Marcelo Rosa e Arthur Costa, que muito me honraram com sua presença na banca de defesa e as primeiras leituras do trabalho; a todos os colegas e professores com quem convivi e aprendi ao longo do doutorado, o que se refletiu em momentos diversos do trabalho final.

Ao professor Jean-Louis Laville que gentilmente me recebeu durante o período de estágio doutoral junto ao Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie Économique (CNRS/CNAM), em Paris, França, no ano letivo europeu de 2007/2008; e também ao professor Alain Caillé e todos os professores e pesquisadores com quem tive a oportunidade de intercambiar ideias e informações, bem como aos amigos com quem convivemos e que nos deram força naquela temporada. A J., em memória.

Ao Departamento de Sociologia da UnB, em especial às instâncias colegiadas da pós-graduação, pela sensibilidade para compreender as razões dos tempos diferenciados de cada um.

Aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao qual sou vinculada, e do Trabalho e Emprego (MTE), onde estive lotada desde 2004, por me concederem a licença remunerada durante o doutorado-sanduíche na França, e por aprovarem a licença não-remunerada para fins particulares a partir de 2010, e de modo geral, por garantirem as condições de apoio institucional à formação acadêmica dos gestores governamentais.

E, muito especialmente:
agradeço aos inúmeros conhecidos e anônimos que vêm atuando para o fortalecimento das ideias e práticas de *outras economias* no Brasil; e também aos vários gestores públicos que, em diferentes áreas de atuação, vindos de trajetórias cada vez mais fluidas através das fronteiras do que chamamos Estado, têm se aberto à possibilidade de pensar e praticar *outras políticas*.
Agradeço a todos pela disponibilidade para ajudar a compor esse amplo mosaico com informações, opiniões e reflexões. Agradeço por tantas conversas inspiradoras, relatos fascinantes, críticas certeiras e dúvidas abaladoras. Acima de tudo, agradeço pela oportunidade de participar ao longo de todos esses anos dessa admirável jornada coletiva.
Impossível nomear alguns sem risco de esquecer alguém, daí porque faço aqui um profundo agradecimento geral, sabendo que muitos irão identificar suas contribuições nesse longo e multifacetado registro, enquanto outros talvez não tão diretamente, mas tenham a certeza de que aqui há um pedaço de cada um e de todos juntos.
Faço porém menção expressa aos companheiros da equipe da Senaes/MTE ao longo do período 2003-2010, tendo à frente o querido mestre e secretário Singer, a quem agradeço particularmente pela possibilidade de todos esses anos de aprendizado, na academia, nas militâncias e na vida.

A todos: minha gratidão sem fim!

ÍNDICE

Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)

Índice de quadros, figuras, gráficos e boxes.....	vii
Siglas e abreviaturas mais usadas.....	viii
Resumo.....	ix
Abstract.....	x
Resumé.....	xi
Introdução.....	1
Capítulo 1. Economia solidária: um quadro empírico e conceitual em construção.....	9
1.1. Economia solidária, economias solidárias: unidade na diversidade?.....	9
1.2. Debates e conceitos em torno das práticas de economia solidária.....	15
1.2.1. Economia solidária, cooperativismo, autogestão.....	15
1.2.2. Economia solidária, economia popular, economia informal.....	26
1.2.3. Economia solidária, economia de trabalhadores, economia socialista.....	38
1.3. Síntese: outras economias.....	51
Capítulo 2. Criticar o reducionismo utilitarista, repensar as redes: outras economias, outras políticas, outros olhares.....	54
2.1. O duplo questionamento à economia.....	54
2.2. Dom, antiutilitarismo, mercado e política.....	57
2.3. Encastramento e pluralidade da economia.....	69
2.4. A relação no foco da investigação sociológica e a polissemia das redes.....	74
2.5. Redes e políticas públicas.....	89
2.5.1. Redes de políticas, mudança e difusão de ideias.....	95
2.5.2. Redes de políticas, Estado capitalista e conflito de classe.....	98
2.6. Síntese: outros olhares.....	102
Capítulo 3. Políticas públicas e contextos: raízes históricas, questões atuais.....	103
3.1. Políticas sociais e de trabalho.....	103
3.1.1. Paradigma do assalariamento formal e “cidadania regulada”.....	103
3.1.2. Desestruturação do trabalho, nova questão social, e a construção tardia dos sistemas públicos de emprego e de proteção social.....	106
3.1.3. Tendências das políticas sociais e de trabalho nos anos Lula.....	115
3.2. Políticas de reconhecimento e incentivo à participação e organização social.....	131
3.2.1. A (re)ascensão da sociedade civil organizada e suas relações com Estado.....	131
3.2.2. Entre mecanismos participativos, regras burocráticas e lógicas gerenciais: dilemas e reconfigurações das gramáticas políticas brasileiras.....	141
3.2.3. Tendências das relações Estado-sociedade nos anos Lula.....	148
3.3. Políticas voltadas ao cooperativismo “tradicional” e à economia solidária.....	159
3.3.1. Leis e ações para o cooperativismo: história de lacunas e excessos.....	159
3.3.2. A emergência de políticas de economia solidária como campo de práticas e de estudos.....	169
3.4. Síntese: contextualizar a análise de políticas federais de economia solidária.....	186

Capítulo 4. Construindo a rede de políticas de economia solidária no governo federal.....	188
4.1. Antecedentes: processos de articulação nacional e inserção na agenda federal.....	188
4.2. A construção de um lugar institucional da economia solidária no governo federal.....	198
4.2.1. Estruturação da Secretaria Nacional e do programa ES em Desenvolvimento.....	198
4.2.2. O período 2003-2006: evolução da implementação e principais questões.....	207
4.2.3. O período 2007-2010: evolução da implementação e principais questões.....	217
4.3. A dinâmica de relações entre atores do Estado e do movimento organizado.....	235
4.3.1. O período 2003-2006: processos iniciais de construção conjunta de políticas.....	235
4.3.2. O período 2007-2010: tensões e redefinições nas relações Estado-sociedade.....	248
4.4. A dinâmica de relações no entrecruzamento com outras questões na agenda de políticas do governo federal.....	258
4.4.1. Economia solidária e mundo do trabalho.....	259
4.4.2. Economia solidária e segurança alimentar e nutricional.....	271
4.4.3. Economia solidária e agricultura familiar e camponesa.....	281
4.4.4. Economia solidária, transferências de renda, inclusão produtiva dos pobres.....	294
4.4.5. Economia solidária, desenvolvimento local, desenvolvimento territorial.....	302
4.4.6. Economia solidária e educação de jovens e adultos.....	313
4.4.7. Economia solidária, ciência e tecnologia para inclusão social, tecnologias sociais.....	318
4.4.8. Economia solidária, gestão de resíduos, catadores de materiais recicláveis.....	323
4.4.9. Economia solidária e saúde mental.....	331
4.4.10. Economia solidária e turismo de base comunitária.....	335
4.4.11. Economia solidária, Pontos de Cultura, economia colaborativa da cultura.....	339
4.4.12. Economia solidária e pesca artesanal.....	345
4.4.13. Economia solidária, povos e comunidades tradicionais, etnodesenvolvimento.....	349
4.4.14. Economia solidária, segurança pública, prevenção e combate à violência.....	355
4.4.15. Outras interfaces: vínculos moderados a fracos na rede de políticas federais.....	358
4.5. A dinâmica de relações nos embates legiferantes.....	365
4.5.1. Projetos de revisão da Lei Geral do Cooperativismo.....	368
4.5.2. Projeto de lei sobre o cooperativismo de trabalho.....	374
4.5.3. Leis e projetos de leis relacionados a políticas públicas.....	377
4.6. A transversalidade e a participação institucionalizadas nos espaços de interlocução.....	380
4.6.1. O Conselho Nacional de Economia Solidária.....	380
4.6.2. As Conferências Nacionais de Economia Solidária (2006 e 2010).....	392
4.7. Síntese: conhecer a rede de políticas de economia solidária no governo federal.....	400
Síntese geral e considerações finais.....	427
Referências bibliográficas.....	432
Dados e materiais disponíveis na internet (livre acesso).....	450
Apêndice 1: Dados selecionados do mapeamento da economia solidária no Brasil (2005/2007).....	451
Apêndice 2: Quadro-síntese da rede de políticas de economia solidária no governo federal.....	455

Índice de Quadros, Figuras, Gráficos e Boxes

QUADROS

Quadro 1 - Métodos e fontes de pesquisa.....	6
Quadro 2 - Gasto social federal, por subfunção (% do total GSF) – Brasil (2003-2009).....	117
Quadro 3 - Áreas com políticas de economia solidária nos governos estaduais (em 2009).....	179
Quadro 4 - Perfil e ano de criação das principais entidades e redes de referência nacional.....	189
Quadro 5 - Ações do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” (PPA 2004-2007).....	204
Quadro 6 - Síntese cronológica das principais ações com recursos da Senaes, por eixo de ação (2003-2010)..	206
Quadro 7a - Repasses por tipo de projeto e eixo de ação - convênio Senaes/FBB (2004-2008).....	214
Quadro 7b - Principais convenientes, por volume de repasses - convênio Senaes/FBB (2004-2008).....	215
Quadro 7c - Repasses por Unidade da Federação - convênio Senaes/FBB (2004-2008).....	216
Quadro 8 - Ações do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” (PPA 2008-2011).....	217
Quadro 9 - Editais de chamada pública de parcerias envolvendo recursos da Senaes (2007-2010).....	229
Quadro 10 - Metas e execução do orçamento anual do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” (só recursos MTE), incluindo Restos a Pagar (2008-2010).....	233
Quadro 11 - Principais convenientes, segundo tipo de ação e volume de repasses (2007-2010).....	234
Quadro 12 - GTs constituídos por atores integrantes e/ou indicados de Senaes e FBES (2003-2006).....	239
Quadro 13 - Composição do Conselho Nacional de Economia Solidária (2006-2010).....	383
Quadro 14 - Composição do Comitê Permanente do CNES (2006-2010).....	387
Quadro 15 - Principais pontos de pauta das Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional (2006-2010).....	388

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de empregos formais e ocupações informais – Brasil (2001-2008).....	35
Gráfico 2 - Taxas médias anuais de variação entre 1940/80 e 1980/2000 dos segmentos organizados e não-organizados do trabalho urbano – Brasil.....	108
Gráfico 3 - Gasto social e pagamento da dívida, em relação ao gasto federal total – Brasil (2003-2009)....	116
Gráfico 4 - Evolução da desigualdade na renda familiar per capita (Coef. Gini) – Brasil (1977-2007).....	124
Gráfico 5 - Proger - Desempenho por Setor de 2001 a 2007 - Quantidade de Operações	128
Gráfico 6 - Distribuição da execução do orçamento da Senaes por principais tipos de ação (2004-2007)...	212
Gráfico 7 - Distribuição da execução do orçamento da Senaes por principais tipos de ação (2008-2010)...	232
Gráfico 8 - Evolução da participação no CNES, por bancada (2006-2010).....	390

FIGURAS

Figura 1 - As vertentes históricas da economia solidária no Brasil.....	14
Figuras 2a e 2b - Representações reticulares do campo da economia solidária no Brasil.....	79
Figura 3 - Economia solidária e a desagregação analítica de Wilks & Wright: um esboço de exercício.....	93

BOXES

Box 1 - A possibilidade do desinteresse na teoria da ação: crítica maussiana de Bourdieu.....	61
Box 2 - Mauss, Simmel e o “interacionismo crítico”.....	75
Box 3 - “Capital social”, a teoria dominante das redes: uma crítica antiutilitarista.....	85
Box 4 - Expansão das liberdades x distribuição de renda.....	122
Box 5 - Pobreza e desigualdade no Brasil a partir de 2001: dados e determinantes.....	125
Box 6 - A economia solidária é um movimento social?.....	134

Siglas e Abreviaturas Mais Usadas

Anteag: Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária
CNES: Conselho Nacional de Economia Solidária
Conab: Companhia Nacional de Abastecimento (Mapa)
Conaes: Conferência Nacional de Economia Solidária
DED: Departamento de Estudos e Divulgação (da Senaes/MTE)
Defes: Departamento de Fomento à Economia Solidária (da Senaes/MTE)
Denacoop: Departamento Nacional de Cooperativismo (da SDC/Mapa)
EES: Empreendimento econômico solidário
EJA: Educação de jovens e adultos
ES: Economia solidária
FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador (MTE)
FBB: Fundação Banco do Brasil
FBES: Fórum Brasileiro de Economia Solidária / **FEESs:** Fóruns Estaduais de Economia Solidária
Finep: Financiadora de Estudos e Projetos (MCT)
IMS: Instituto Marista de Solidariedade
ITCP: Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares
Mapa: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades ou MCid: Ministério das Cidades
MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC: Ministério da Educação
Mesa: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MF: Ministério da Fazenda
MinC: Ministério da Cultura
MJ: Ministério da Justiça
MMA: Ministério do Meio Ambiente
MPA: Ministério da Pesca e Aquicultura (antiga Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, ou Seap/PR)
MS: Ministério da Saúde
MTE: Ministério do Trabalho e Emprego
MTur: Ministério do Turismo
OCB: Organização das Cooperativas Brasileiras
PAA: Programa de Aquisição de Alimentos (MDS/MDA/Mapa)
PBF: Programa Bolsa Família (MDS)
PNMPO: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (MTE)
PNQ: Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (MTE)
PPA: Plano plurianual
PPLES: Projeto de Promoção de Desenvolvimento Local e Economia Solidária, depois Brasil Local (MTE)
PPES: Políticas públicas de economia solidária
Proger: Programa de Geração de Emprego e Renda (MTE)
Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (MDA)
Pronasci: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (MJ)
Saip: Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, depois Secretaria de Inclusão Produtiva (MDS)
SAF: Secretaria de Agricultura Familiar (MDA)
SAN: Segurança alimentar e nutricional
SDT: Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA)
Senaes: Secretaria Nacional de Economia Solidária (MTE)
Sesan: Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS)
SIES: Sistema de Informações em Economia Solidária
SRTEs: Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (antigas Delegacias Regionais de Trabalho, ou DRTs)
TS: Tecnologia social
Unicafes: União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária
Unisol: Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil

RESUMO

OUTRAS POLÍTICAS PARA OUTRAS ECONOMIAS: contextos e redes na construção das ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)

Gabriela Cavalcanti Cunha
Orientadora: Christiane Girard Ferreira Nunes

Resumo da tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília – UNB, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Esta tese trata das ações do governo federal voltadas à economia solidária (ES) no Brasil. O objetivo principal foi examinar, ao longo do período 2003-2010, dinâmicas institucionais e padrões de interação – tanto no interior do aparelho estatal como no plano das relações Estado-sociedade – em torno da construção de ações de apoio a organizações econômicas de base associativa e autogestionária. As perguntas de pesquisa giram em torno das formas e conteúdos que essas políticas públicas assumiram, a partir da identificação e análise dos contextos sócio-históricos e das dinâmicas das redes de relações em que se deu sua formulação e implementação. Discuto inicialmente que o heterogêneo campo de iniciativas que gradualmente se reconheceram sob o termo “economia solidária” enfrenta diferentes tipos de invisibilização, limitando que possam ser vistas tanto como realidade objetiva e viva, quanto como objeto da construção de conhecimento, e também como alvo da produção de políticas públicas. Nesse sentido, defendo a importância de “outros olhares” sobre esse campo empírico, em especial articulando contribuições que vêm dos questionamentos ao reducionismo utilitarista, e dos caminhos que se abrem a partir da reemergência do interesse sociológico pelas interações, tornando as abordagens de redes uma espécie de novo paradigma sociológico. Na abordagem do campo empírico, há sobretudo um esforço de detalhar, sistematizar e contextualizar as dinâmicas de interação em torno da construção das políticas de ES em vários espaços, níveis e dimensões de interface, analisando de que modo, em suas respectivas especificidades, constituem no conjunto o que considerarei como um exemplo de “rede de políticas públicas”. Para isso, combino elementos tradicionalmente presentes em avaliação de políticas públicas a partir de fontes de dados primários e secundários com o levantamento de representações e interações por meio de entrevistas, relatos e observação participante – evidenciando a complementaridade entre procedimentos quantitativos e qualitativos como pressuposto metodológico da pesquisa. A partir da análise dos contextos e da rede previamente detalhada, busco refletir sobre alguns dos principais desafios à construção e consolidação de “outras políticas” para “outras economias”. Mesmo com as dificuldades e limites identificados para a materialização dos conteúdos contra-hegemônicos e dos pressupostos de participação e transversalidade que norteiam as políticas de ES, os resultados do estudo apontam a abertura de oportunidades ao seu fortalecimento e sustentabilidade em alguns dos espaços formais e informais de interação ao longo do período analisado. Mas isso dependerá tanto de suas dinâmicas internas quanto das condições externas no horizonte da economia solidária no governo federal, reforçando assim os desafios aqui levantados.

Palavras-chave: economia solidária – políticas públicas – redes (de políticas públicas) – autogestão – trabalho – participação – transversalidade

ABSTRACT

OTHER POLICIES TOWARDS OTHER ECONOMIES: contexts and networks in the construction of federal government actions to solidarity economy (2003-2010)

Gabriela Cavalcanti Cunha
Orientadora: Christiane Girard Ferreira Nunes

Abstract of the doctoral thesis submitted to the Postgraduate Program in Sociology at the University of Brasilia - UNB, as part of the requirements for obtaining a doctoral degree in sociology (PhD).

This thesis has analysed federal policies towards solidarity economy in Brazil. The aim was to examine, during the period of 2003-2010, institutional dynamics and patterns of interaction that are established – both inside the state and within state-society relations – around governmental actions to support economic organizations of associative and self-managerial basis. The research questions deal with the forms and contents that these public policies assume, starting from the identification and analysis of the social and historical contexts and also of the network dynamics in which they are woven. Initially I discuss that the heterogeneous field of actions which are gradually coined as “solidarity economy” faces different kinds of invisibility, which do not allow them to be seen both as an objective and alive reality as well as a scientific knowledge object, and an aim of public policies’ production. Therefore I discuss the relevance of “other regards” on the empirical field, specially from the contributions that question utilitarian reductionism, and from tracks opened since the renewal of sociological interest for social interaction, which has turned network approaches into a new sociological paradigm. Approaching the empirical field, I attempt to detail, systematize and contextualize the interaction dynamics on the building of solidarity economy policies, which took place in diverse spaces, levels and dimensions of interface. I analyse in which ways, within their own specificities, together they constitute what I have considered as an example of “policy network”. Here I combine traditional items of public policies evaluation, via primary and secondary data sources, with the mapping of representations and interactions, via interviews, informal reports and participant observation, what stresses the complementarity of quantitative and qualitative procedures as methodological approach. From the analysis of contexts and the policy network, I consider some of the main challenges for the construction and consolidation of “other policies” towards “other economies”. Within all difficulties and limits I have identified for the materialization of counter-hegemonical contexts and participation and transversality assumptions, nevertheless the study results show opportunities to strengthen and sustain them in some formal and informal interaction spaces during the analysed period. But this will depend both on internal dynamics and external conditions of solidarity economy in federal government, in this way stressing the challenges I have pointed out.

Key-words: solidarity economy – public policies – (policy) networks – self-management – labour – participation – multisectorality

RESUMÉ

D'AUTRES POLITIQUES POUR D'AUTRES ÉCONOMIES: contextes et réseaux dans la construction des actions du gouvernement fédéral pour l'économie solidaire au Brésil (2003-2010)

Gabriela Cavalcanti Cunha
Directrice de thèse: Christiane Girard Ferreira Nunes

Résumé de la thèse de doctorat soumise au Programme d'Études Supérieures en Sociologie à l'Université de Brasilia - UnB, dans le cadre des exigences requises pour l'obtention du titre de Doctorat en Sociologie.

Cette thèse examine les actions du gouvernement fédéral pour l'économie solidaire (ES) au Brésil. L'objectif principal est l'analyse des dynamiques institutionnelles et des bases d'interaction – à l'intérieur de l'État aussi qu'au plan des relations État-société – autour de la construction des actions d'appui aux organisations économiques de base associative et autogestionnaire. Les questions de recherche s'intéressent aux formes et contenus de ces politiques, depuis l'identification et analyse des contextes socio-historiques et des dynamiques des réseaux de relations dans lesquelles elles ont été formulées et implementées. D'abord, je soutiens que le champs hétérogène des initiatives qui se sont peu à peu reconnues comme “économie solidaire” font face à des différentes sortes d'invisibilisation, ce qui empêche d'envisager ces initiatives en tant que réalité objective et vivante, aussi que comme objet de la production scientifique et cible de politiques publiques. Ici je discute l'importance “d'autres regards” sur ce champ empirique, notamment des contributions qui viennent des critiques au réductionisme utilitariste et du renouvellement de l'intérêt sociologique aux interactions, où les approches de réseaux deviennent une espèce de nouveau paradigme sociologique. Aux sections d'analyse du champ empirique, il y a surtout l'effort de détailler, systématiser e contextualiser les dynamiques d'interaction autour de la construction des politiques d'ES aux différents espaces, niveaux et dimensions d'interface, en exposant de quelle façon, dans ses respectives especificités, ils constituent dans son ensemble ce que je considère comme un exemple de “réseau de politiques publiques”. Là je combine des éléments traditionnels de l'évaluation de politiques publiques, à partir des données primaires et secondaires, avec l'étude des représentations et des interactions d'après des interviews et rapports et de l'observation participante, ce qui évidence la complémentarité entre les procédures quantitatives et qualitatives comme fondement methodologique de la recherche. D'après l'analyse des contextes et du réseau ici détaillé, j'essaye de réfléchir sur quelques défis principaux pour la construction et consolidation “d'autres politiques” pour “d'autres économies”. Malgré les difficultés et les limites que j'identifie pour la concrétisation des contenus contre-hegemoniques et des fondements de participation et transversalité guidant les politiques d'ES, les résultats de cet étude montrent des opportunités ouvertes à son renforcement et durabilité dans quelques espaces formels et informels d'interaction pendant la période analysée. Mais cela dépendra de ses dynamiques internes aussi que des conditions externes situées à l'horizon de l'économie solidaire au gouvernement fédéral, ce qui renforcent en fait les défis ici soulignés.

Mots-clés: économie solidaire – politiques publiques – réseaux (de politiques publiques) – autogestion – travail – participation – transversalité

INTRODUÇÃO

Em meados de 1999, quando a economia solidária começou a entrar na minha vida, conformando a partir daí minha trajetória acadêmica, profissional e cidadã, eu e outros que acompanhávamos de perto seus desdobramentos não esperávamos que apenas quatro anos depois seria criada uma secretaria dentro do governo federal especificamente voltada ao tema.

É bem verdade que já então o termo “economia solidária” vinha cada vez mais se disseminando para designar um conjunto muito diversificado de iniciativas de organização de atividades econômicas segundo princípios de solidariedade, cooperação e autogestão. Muitas formas passaram a caber dentro dessa polissemia: desde grupos de mulheres nas periferias urbanas que se reuniam para produzir artesanato ou costuras ou salgados e assim complementar a renda familiar, até empresas e fábricas ameaçadas de falência que passavam a ser recuperadas pelos ex-operários em sistema de autogestão; e ainda, experiências, no campo e na cidade, de comercialização conjunta, finanças solidárias, trocas de produtos e saberes, manejo partilhado de recursos naturais... entre uma infinidade de práticas que tinham em comum o fato de “fazer economia de um jeito diferente”. Uma outra economia. Ou melhor: outras economias.

Eram tempos estranhos, de um estranho discurso único, monolítico, repetido à exaustão até parecer emanar da realidade – ou era a realidade que a ele se conformava? Um estranho “imperialismo econômico”, em que a economia era capaz de explicar inclusive outros fatos que não só econômicos: agora, a economia era tida como “a ciência social perfeita” (LAZEAR, 1999). O fim das utopias fora sumariamente decretado, e a hegemonia utilitarista parecia atingir o ápice, no real e na construção do conhecimento sobre o real, tendo enfim desmascarado todas as esferas da vida humana, que agora se desvelavam sob o móvel da maximização utilitária: até onde se parecia ser desinteressado, onde supostamente havia também ideais, sentimentos, empatia pelo outro, ou qualquer outra razão para a ação humana – fosse na arte, na ciência, na política, até na amizade e no afeto – o que existiria de fato, a única explicação que a ciência poderia admitir como verdade, em última instância, era o paradoxo do “interesse pelo desinteresse” (BOURDIEU, 1996). Nesta ótica reducionista, unidimensional, onde só havia espaço para uma utopia, a do *homo oeconomicus*, como enxergar outras utopias, outras lógicas, outras economias?

Na América Latina, onde a utopia do deus-mercado, auto-regulável, supostamente autonomizado de qualquer ordem política ou socio-cultural, foi levada ao paroxismo – traduzida em políticas de “ajuste” fiscal que desajustavam todo o resto da vida social – multiplicavam-se nessa época os desempregados, “supérfluos”, “inempregáveis”, precarizados. E foi no continente que constituiu o laboratório por excelência do consenso de Washington, nas próprias entranhas da periferia do capitalismo e existindo contraditoriamente dentro delas, que homens e mulheres da “classe-que-vive-do-trabalho” (ANTUNES, 1995) – a maioria distante da noção clássica de proletariado, estando há muito fora do assalariamento formal ou sequer tendo nele ingressado – associaram-se para gerar meios de vida, através da recriação de práticas tradicionais de

reciprocidade ou da invenção de formas inovadoras de solidariedade democrática, de modo a compartilhar decisões e resultados em atividades coletivas de produção de bens ou serviços, distribuição, consumo, crédito, finanças...

Em sua diversidade, todas estas formas econômicas solidárias de algum modo desafiavam a existência de uma única lógica econômica: a da acumulação dos ganhos. Não que o interesse pelos ganhos esteja ausente – o que seria a outra utopia unidimensional: a da caridade, da solidariedade filantrópica –, mas estes *não subordinam* as outras lógicas presentes, donde a máxima: “a vida acima do lucro”. Portanto, nem utilitarismo puro, nem altruísmo puro, mas uma realidade complexa, paradoxal, plural, que extrai o econômico das armadilhas lógicas de seu sentido puramente formal, devolvendo-lhe seu sentido substantivo, “vivente” (POLANYI, 1977). É por isso que tentar apreender a essência do que é intrinsecamente paradoxal reduzindo-lhe a apenas uma de suas dimensões – ou sob ótica estritamente utilitarista, ou, no sentido oposto, apenas em termos altruístas – só pode resultar em aporias. Desta incapacidade de construir um outro olhar advém toda a constatação de dissimulação do real, e neste impasse permaneceu presa – até hoje – boa parte dos debates políticos e teóricos em torno da economia solidária.

Assim é que, se convergiam na abertura a outras lógicas econômicas, ao mesmo tempo aquelas iniciativas não podiam motivar representações mais divergentes, vindo de trajetórias diversas e contando com o apoio de atores e entidades sob perspectivas tão distintas. No Brasil que havia pouco mais de uma década emergira das longas trevas de uma ditadura civil-militar, as utopias concretas de outras economias (re)animavam parte do heterogêneo universo das esquerdas: antigos marxistas desiludidos com os descaminhos do socialismo real e convencidos do valor universal da democracia por meio dos aprendizados mais trágicos; o campo de ação pastoral católica inspirado nos princípios da educação popular que se consolidara dentro da igreja a partir das confluências entre marxismo e humanismo-cristão propostas na Teologia da Libertação; pesquisadores, professores e alunos lutando para pensar e agir na contra-corrente do pensamento hegemônico dentro da universidade “antipovo” (TRAGTENBERG, 1982), uma universidade onde meios haviam se tornado fins, o pensar fora separado do fazer, e que, passando por neutra e apolítica, acostumara-se a servir à própria política da dominação; setores sindicais que, diante do desassalariamento, se abriam a outras formas de organização das lutas dos trabalhadores; militantes das organizações (agora chamadas não-governamentais) herdeiras dos centros de apoio a movimentos populares, aquelas que se destacavam como mais combativas nas lutas por democratização, direitos humanos, combate às desigualdades; entre outros “campos” por onde a ideia se disseminava e nos quais ao mesmo tempo era alimentada.

Em alguns casos, a economia solidária certamente motivou leituras em chave próxima à da filantropia; para outros, o registro corria o risco de se confundir com os discursos de empregabilidade e empreendedorismo, apenas mais uma forma de inserção no mercado capitalista de trabalho. Mas houve ainda aqueles, com os quais este estudo partilha matrizes teórico-ideológicas, cujas leituras reconheceram aquele campo em construção na chave da

emancipação, em que o laço associativo é antes de tudo laço político, uma aposta que traz em si a possibilidade de realizar (ou não) a essência incerta da democracia. Democratização econômica e política, como duas dimensões indissociáveis: eis aí a singularidade.

Estávamos então às voltas com práticas novas ou novos entendimentos sobre práticas não tão novas, tidas como um “cooperativismo popular” que vinha para renovar e resgatar o sentido original do projeto cooperativista¹ – desvirtuado nas grandes empresas (sobretudo agroindustriais) com forma jurídica de cooperativa, bem como nas cooperativas fraudulentas, as “coopergatos”, que então se proliferavam no setor de serviços sob imposição de empresários interessados em burlar direitos trabalhistas. Para alguns, até embriões de uma economia socialista, ou ao menos um resgate das matrizes socialistas nas raízes do cooperativismo. Mas, principalmente, a economia solidária foi vista como uma resposta ao desemprego e à exclusão socioeconômica. Porém tentar analisá-la apenas em função da crise do emprego e aumento da pobreza não pode explicar por si só a vontade de retomar práticas econômicas fundadas na solidariedade, e já é um jeito de (mais uma vez) desviar, invisibilizar, silenciar sobre o que não é hegemônico. O exercício constante é estar atento à criatividade na reinvenção do laço social (este laço que havia sido de submissão, dominação etc.), pois é daí que se pode pensar em “outra economia” cuja alteridade se definiu sobretudo na contraposição à subordinação na lógica utilitária do capital.

A identidade comum era assim construída aos trancos e barrancos, um processo com grande risco de deixar “de fora” algumas iniciativas com características comuns, e ao mesmo tempo colocar “para dentro” outras cujas contradições já não cabiam na lógica da solidariedade econômica e da autogestão coletiva. Em todo caso, entre ondas de otimismo e pessimismo, estava em curso a transição para um novo patamar de construção de bases mínimas para o auto-reconhecimento e reconhecimento público da economia solidária, a ponto de sua inserção em agendas governamentais locais, depois estaduais, a princípio de modo incipiente, e logo como tema específico: um novo “problema” de política pública, que demandava outras soluções. Outras políticas: diferentes nas formas e nos conteúdos.

Na virada para o século XXI, a economia solidária experimentou grande salto em direção a

¹ Pode-se considerar que o tipo ideal de organização econômica solidária é a chamada cooperativa de *produção*, que pertence coletivamente aos trabalhadores que nela produzem e é democraticamente gerida por eles, segundo o princípio “uma cabeça, um voto”, daí porque em outros países enfatiza-se o termo trabalho/trabalhadores neste tipo (*coopérative de travail, worker's co-operative*). Outras formas históricas de cooperativa são as de *consumo* (onde os membros se unem para comprar em conjunto bens ou serviços, por ex. em saúde ou habitação, e assim adquirir ganho de escala), *crédito* (onde os membros agregam suas poupanças em fundos rotativos para tomar empréstimos mutuamente a juros mais baixos), *distribuição* (onde produtores rurais ou urbanos se associam para vender em conjunto) e *seguros* (também chamada de sociedade mútua ou mutualista, onde os sócios estabelecem um fundo comum para um sistema mútuo de proteção social e pessoal). Nestas outras formas não costuma haver a mesma vivência coletiva intensa de uma cooperativa de produção, mas elas também podem ser chamadas de formas econômicas solidárias. No caso das iniciativas recentes, muitas funcionam efetivamente como cooperativas de trabalhadores, independente de serem formalizadas como tal; outras não são cooperativas, mas também podem ser consideradas formas econômicas de produção e reprodução ampliada de meios de vida regidas por princípios solidários. As relações entre economia solidária e cooperativismo são retomadas no capítulo 1.

plataformas convergentes, ao mesmo tempo em que a ampliação de sua visibilidade significava uma diversificação de estratégias e relações com outros campos. Surgiu então a grande “janela de oportunidade política” (KINGDON, 1984) para a inserção na agenda política federal, nos vários fluxos que confluíam no momento da vitória do petista Luis Inácio Lula da Silva, em 2003. Embora a mudança de governo fosse um dos fatores importantes (“fluxo político”), isso por si só não explicava: ao longo dos anos anteriores, a economia solidária vinha se consolidando como potencial campo de políticas públicas, avançando na definição de demandas a serem respondidas (“fluxo de problemas”), e construindo alternativas viáveis de respostas a estas demandas (“fluxo de políticas”). Ao mesmo tempo, e dentro dos contextos sócio-históricos que marcavam esta confluência, havia extensa rede de laços e interações entre atores individuais e coletivos, vindos de diferentes trajetórias, na qual a construção deste novo campo de políticas federais se apoiava.

Os “mitos fundadores” das políticas de economia solidária no governo federal são bem disseminados: a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) que não estava inicialmente prevista pelo governo Lula, mas foi *inserida na estrutura estatal após as reivindicações de um movimento* que então também começava a se organizar nacionalmente; a *transposição quase que integral da Plataforma da Economia Solidária para o desenho da política da nova secretaria*; os processos de *co-construção e co-execução das ações* partilhados entre atores governamentais e não-governamentais; ou a *inserção do tema em outras áreas setoriais de políticas públicas federais* chegando a mais de 20 órgãos da administração pública federal...

Quando no fim de 2005 me propus a estudar esta experiência de consolidação da economia solidária como questão na agenda pública federal, a ideia inicial era examinar mais de perto as dinâmicas de relações no plano Estado-sociedade – principalmente entre a Senaes e o que chamo de “movimento organizado” da ES – que estão na base de narrativas aparentemente homogêneas sobre a construção participativa destas políticas na esfera federal.

A rede de relações sobre a qual se apoiara a inserção do tema na agenda federal redefinia-se nas relações “para fora” do Estado, entre os setores organizados da economia solidária e seus militantes agora tornados gestores públicos, ao mesmo tempo em que se expandia “para dentro” do Estado, a princípio pelo Ministério do Trabalho e Emprego (ao qual a Senaes foi vinculada), uma das estruturas federais mais antigas, com histórico de atribuições basicamente fiscalizatórias e reguladoras voltadas ao mundo do assalariamento formal, tendo que se abrir às demandas que cada vez mais emanavam do mundo do trabalho não-assalariado (e frequentemente informal).

Logo esta rede se expandiu por outros muitos órgãos e assim ficou claro que, além das relações Estado-sociedade no campo da economia solidária, era muito importante abordar as interfaces que sua inserção como nova questão de política pública ia construindo com outras temas e questões que por sua vez também integravam ou passavam a integrar a agenda política, expandindo a rede de relações para dentro do governo – a ponto de o secretário Singer mencionar constantemente o número de 22 ministérios com ações direcionadas ao tema (SINGER, 2009). A partir daí, com a pesquisa já em andamento, decidi qualificar este dado quantitativo,

investigando quais eram estas outras áreas e de que forma o tema nelas se inseria, sintetizando os principais embates em termos de ideias e fatos. Em suma, de que forma se configuravam empiricamente a *participação* e a *transversalidade* propostas como elementos constituintes de políticas para “outra economia”.

O objetivo principal deste trabalho foi examinar, ao longo do período 2003-2010, dinâmicas institucionais e padrões de interação que se estabelecem, no interior do aparelho estatal assim como no plano das relações Estado-sociedade, em torno da estruturação de ações de apoio a organizações econômicas de base associativa e autogestionária. As perguntas que nortearam a pesquisa giram em torno das formas e conteúdos que estas políticas assumem, a partir da identificação e análise dos contextos sócio-históricos e das dinâmicas das redes de relações em que se dá sua construção. Tendo em vista esses contextos e redes, como as demandas da economia solidária se traduziram no desenho de políticas federais e, sobretudo, no que de fato se estabeleceu como prioridade e chegou a se concretizar? Quais os principais atores envolvidos na produção dessas políticas, em torno de quais questões se estabeleceu a aliança, o acordo, o consenso, o conflito, o impasse? Quais os fatores que favoreceram ou limitaram a consolidação de concepções, processos e arranjos de políticas públicas que se propõem a questionar modelos hegemônicos de fazer economia e de fazer política?

Houve sobretudo um esforço de sistematizar e problematizar uma experiência com características bem singulares, buscando trazer maior empirismo à análise ao mapear processos e dinâmicas que caracterizaram o funcionamento cotidiano dessas políticas mas raramente foram registrados e estudados, porém sem perder de vista a análise das principais concepções e paradigmas em choque. Nesse sentido, se certamente constitui um estudo muito voltado ao mundo da economia solidária, também busca, de modo mais amplo, contribuir como estudo de caso de uma rede de políticas públicas, abordagem que trouxe da minha trajetória iniciada na ciência política, onde estudos de políticas públicas têm incorporado a ideia de redes, e que me pareceu bastante relevante no caso das políticas de ES no governo federal.

Ao tomar essa experiência como campo de estudos, fui alertada de que isso poderia ser visto com desconfiança pela academia (e fora dela), especialmente sendo eu não apenas uma militante do campo, mas também por integrar as estruturas de Estado como membro da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ligada ao Ministério do Planejamento), lotada desde julho de 2004 no Ministério do Trabalho, e, após março de 2007, na própria Secretaria Nacional de Economia Solidária². Assumi o desafio como pesquisadora, militante e gestora pública, com a convicção de que o envolvimento do pesquisador num campo do qual ele participa e com o qual partilha projetos e visões de mundo precisa ser desconstruído como fator que compromete a pesquisa, sendo ao invés visto como possibilidade de enriquecer a pesquisa de modo decisivo e diferencial, sem que isso signifique deixar de lado os esforços de objetivação e de crítica – como já tivemos oportunidade de defender (CUNHA & SANTOS, 2011).

² Desde dezembro de 2009, estou licenciada do serviço público federal.

A opção metodológica foi pela triangulação de um conjunto de métodos e técnicas. Além de elementos tradicionalmente presentes em avaliação de políticas públicas (informações de sistemas de gestão, documentos oficiais, fontes estatísticas etc.), a análise contemplou também aspectos ligados à construção de conceitos e representações e processos de interação entre atores individuais e organizacionais, levantados principalmente por meio de entrevistas, consultas e observação participante – evidenciando a complementaridade entre procedimentos quantitativos e qualitativos como pressuposto metodológico. O **Quadro 1** traz uma síntese dos procedimentos adotados e suas respectivas fontes.

Quadro 1 - Métodos e fontes da pesquisa

Aspectos Avaliados	Métodos/Técnicas	Fontes dos Dados
Contextos / Concepções / Interações / Processos	Pesquisa bibliográfica	Produção bibliográfica disponível nos campos de políticas analisadas (ES e suas interfaces), de natureza acadêmica e técnica (teses, artigos, boletins/TDs Ipea etc.)
Contextos/ Desenhos / Normas e instituições / Processos / Interações	Análise documental	Relatórios, anais de conferências, atas das reuniões dos GTs (2003-2006) e CNES (2006-2010), documentos técnicos e administrativos (notas, ofícios etc.), documentos do FBES, produção legislativa, entre outros.
Contextos / Concepções / Redes de relações / Processos	Entrevistas semi-estruturadas e consultas pontuais ³	Atores governamentais e não-governamentais, no campo da ES e suas interfaces
Rede de relações / Concepções / Conflitos e alianças	Observação participante	Registros de acompanhamento de reuniões e eventos intra-governamentais ou em instâncias de interação governo-sociedade, bem como de dinâmicas/processos do cotidiano das políticas analisadas
Desenho / Processos / Resultados	Análise de informações dos sistemas federais de gestão	Dados do Siafi/Sidor, Sigplan, Siconv (fontes primárias) Relatórios técnicos de monitoramento e avaliação (fontes secundárias)

Tive limitações que me impediram de efetuar a quantidade de entrevistas que gostaria (e inclusive de chegar ao nível dos beneficiários das políticas, como teria sido importante), mas por outro lado, como observadora participante natural do campo, obtive quantidade expressiva de material de campo, alguns coletados conscientemente, outros parte de meu acervo – na verdade esta distinção sendo praticamente impossível em muitos momentos. O material coletado por meio de observação tem por sua vez a vantagem de captar as dinâmicas de interação sem a mediação das leituras que entrevistados/as tipicamente constroem a respeito das realidades de que participam, sobretudo nas versões “oficiais” dos processos de produção de políticas. Por outro lado, sempre que possível, na análise das informações coletadas seja via material de campo seja

³ Ao todo, foram cerca de 25 entrevistas/consultas com atores envolvidos nas políticas federais de ES, incluindo aqui a oportunidade de ter participado como entrevistadora no processo de mapeamento das políticas públicas federais no módulo de Políticas Públicas do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), entre 2009 e 2010. Apesar do formulário do SIES ser de tipo objetivo, as perguntas usuais para situar previamente a realidade das PPES junto aos gestores entrevistados – conforme recomenda o próprio Guia PPES do SIES, prevendo inclusive que uma síntese dessa abordagem inicial seja registrada no “Caderno de Campo” (cf. MTE, 2009: 4) – foram fonte valiosa de informações qualitativas sobre os processos de políticas nos órgãos em que se efetuou entrevista, eventualmente complementadas em consultas *a posteriori*.

via pesquisa documental ou bibliográfica pude contar com consultas pontuais feitas diretamente aos atores envolvidos – outro dos pontos positivos do pertencimento ao campo – de modo a completar, corrigir, esclarecer, detalhar e aprofundar as informações levantadas.

Como se verá na parte da análise do campo, e ao contrário do que eu mesma planejava inicialmente, não foi possível chegar ao dimensionamento global dos resultados finais das várias políticas que integram a rede em estudo, com os dados de execução física que tipicamente compõem a avaliação da eficácia e efetividade das políticas, compreendendo informações sobre seu alcance, abrangência, qualidade etc. em relação às metas que haviam sido previamente estabelecidas. Isso também significa, como disse antes, que não pude chegar ao nível dos indivíduos e organizações atendidos/beneficiados no âmbito dessas políticas. As razões para isso foram variadas, desde as limitações próprias para dar conta individualmente de mapear mais além das dinâmicas de formulação e execução das várias políticas nessa rede, mas fundamentalmente pela própria inexistência de dados sistematizados ou até pela impossibilidade de distinguir dentro de dados globais o que efetivamente fazia parte da rede de políticas – mesmo para uma pesquisadora com maior acesso e familiaridade junto a dados frequentemente inacessíveis ou herméticos. Longe de mero incidente de percurso na pesquisa, é algo que revela muito sobre as próprias dificuldades de se estabelecer uma cultura de monitoramento e avaliação dentro da administração pública: é um fato metodológico, que explica algumas das opções que se seguiram, mas também um dado a ser analisado nas conclusões do trabalho. Por outro lado, se a dimensão dos resultados “finais” não está presente de modo explícito como numa avaliação típica da ciência política, certamente pontua todo o trabalho – principalmente quando se reconhece que resultados da construção desse tipo de políticas vão além de alguns tipos de dados mensuráveis ou da rígida separação entre “meios” e “fins”. E afinal, como se verá, foi possível sistematizar grande volume de informações até então dispersas sobre os processos de construção e execução de políticas em curso, embora tenha evitado conscientemente fazer somatórios que poderiam levar ao sub ou superdimensionamento das informações globais sobre as ações na rede.

Apesar de todas as limitações, o trabalho manteve a dupla ambição de oferecer uma visão geral sobre o campo empírico e ao mesmo tempo detalhar processos e dinâmicas de interação na rede vinculando-os aos contextos e concepções em jogo. Assim, por vezes posso parecer detalhista – o que também tem a ver com o esforço de registro histórico da experiência – enquanto noutras há a nítida impressão de que poderia ter me aprofundado mais, sobretudo porque cada “subcampo” ou “subtema” de política valeria por si só um estudo completo. Mas foi um risco assumido, na esperança de por ora ter contribuído para o campo dessas políticas e para o campo de conhecimentos sobre elas, ficando aí a sugestão para estudos posteriores.

Além dessa introdução, a tese está estruturada em 4 capítulos, mais uma síntese final.

O capítulo 1 trata da diversidade de um mundo de práticas e concepções em construção, e que se alimentam mutuamente. Qualquer estudo sobre determinado universo exige que se aborde as representações que dele se fazem e que nele próprio habitam, mas no caso da economia solidária isso se torna tarefa ainda mais incontornável, tendo em vista os dilemas ligados às visões tão distintas que ela desperta. Trata-se de propiciar um quadro geral dos principais debates em torno do mundo da economia solidária, envolvendo fronteiras mais ou menos fluidas com outros mundos conceituais/empíricos: cooperativismo, associativismo, autogestão, economia social, terceiro setor, economia popular, economia informal, economia do trabalho, economia socialista. Como se verá, os impasses que emergem desses debates também têm a ver com a necessária construção de outros olhares sobre o mundo da economia solidária.

O capítulo 2 avança um pouco mais em alguns dos desafios epistemológicos, teóricos e metodológicos presentes na construção desses outros olhares, apontando para as contribuições que vêm dos questionamentos ao reducionismo utilitarista, e dos caminhos que se abrem a partir da reemergência do interesse sociológico pelas interações, para além do foco em atores ou em estruturas, tornando as abordagens de redes uma espécie de novo paradigma sociológico. Aqui defendo a importância deste reinteresse sociológico sobre as interações, porém me apoio na crítica antiutilitarista a fim de considerar a contribuição fundamental das redes para além do pensamento monolítico que vem tentando capturá-las. As discussões propostas neste capítulo não visam subsidiar a aplicação de modelos ao estudo de caso, apenas levantar possíveis diálogos entre elementos que apontam para a construção de um olhar sobre o campo empírico.

O capítulo 3, de caráter mais histórico porém já fazendo as pontes analíticas com o estudo de caso, explicita velhas e novas questões presentes na configuração de políticas sociais e de trabalho, nos padrões de relações Estado-sociedade, na construção de leis e políticas voltadas ao cooperativismo, assim como a emergência da economia solidária como campo de políticas – de modo a contextualizar, sob múltiplos recortes, a construção de políticas de ES no governo federal.

O capítulo 4 é o mais extenso e detalhado, por trazer as seções de descrição e análise do campo empírico. A tentativa foi de olhar não (só) para o que se gostaria que fossem as ações voltadas à ES, mas como elas realmente aconteceram. Mais além da análise da estruturação e funcionamento do órgão central na rede (a Senaes), há um detalhamento de dinâmicas de interação em vários espaços, níveis e dimensões de interface, abordando de que modo, nas respectivas especificidades, constituem a rede de políticas federais de ES. A seção final traz uma síntese das características gerais dessa rede a partir do conjunto das dinâmicas mais particulares. Nesta e nas considerações finais, a partir da análise e dos aprendizados que vêm dos contextos e redes previamente detalhados, busco avançar na reflexão sobre os principais desafios que hoje se colocam para a construção e consolidação de outras políticas para outras economias.

CAPÍTULO 1

Economia Solidária: um quadro empírico e conceitual em construção

1.1. Economia solidária, economias solidárias: unidade na diversidade?

Para analisar políticas públicas de economia solidária, é preciso antes entender que há várias realidades e concepções de economia solidária. É uma das dificuldades analíticas da economia solidária enquanto objeto do conhecimento científico é que este entendimento não se encaixa em modelos teóricos prévios. Ao invés, emerge cotidianamente de práticas concretas, tão diversas como os exemplos a seguir:

▶ *Cooesperança* é uma cooperativa de comercialização na região gaúcha de Santa Maria vinculada ao *Projeto Esperança*, uma iniciativa da Cáritas, organismo da Igreja Católica. Formada em 1989, a central cooperativa articula mais de 220 pequenos grupos de produção familiares e associativos (em sua maioria rurais) e viabiliza a comercialização direta de seus produtos, por meio de pontos e terminais de comercialização, pequenas feiras periódicas, e grandes feiras anuais, entre elas a Feira do Cooperativismo, que se tornou a grande marca do projeto: realizada em Santa Maria desde 1994, a princípio como feira estadual, passou a ser nacional e, desde 2005, abrange também os países do Mercosul (SARRIA ICAZA & FREITAS, 2006).

▶ *Uniforja* é uma cooperativa central de metalurgia que reúne hoje três cooperativas – Coopertratt (tratamento térmico), Cooperlafe (laminados) e Cooperfor (forjados) – no ABC paulista, principal pólo industrial do país. Elas se originaram a partir da Conforja, que chegou a ser uma das maiores forjarias da América Latina antes de ter sua falência decretada em 1997. Após o fracasso de uma tentativa inicial de co-gestão, os trabalhadores da ex-Conforja tiveram ajuda do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC para a organização e fundação das cooperativas (ODA, 2001), tendo mantido como sócios cerca de metade dos quase 600 trabalhadores da antiga empresa. Uma quarta cooperativa que chegou a ser formada, a Coopercon (conexões e tubos), foi depois incorporada pelas demais, por questões de mercado, embora mantendo produtos e cooperados.

▶ *Banco Palmas* é uma iniciativa da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras, bairro da periferia de Fortaleza. Criado em 1998, oferece serviços de crédito e finanças (incluindo um cartão de crédito e uma moeda que só valem no bairro), além de potencializar iniciativas produtivas da comunidade. Com isso, o Palmas organiza e ajuda simultaneamente a produção e o consumo de produtos e serviços dentro do próprio bairro, promovendo a circulação local de riquezas e a permanência destas na comunidade (FRANÇA FILHO & SILVA JR., 2006). Este modelo pioneiro é hoje conhecido como “banco comunitário”. Até 2009, foram implantados no Brasil cerca de outros 40 bancos comunitários, inspirados na experiência do Banco Palmas.

▶ *ASMARE* é uma associação de catadores de materiais recicláveis, em Belo Horizonte. Foi fundada em 1990, com apoio da Pastoral de Rua, e a partir de 1993 deu início a uma frutífera parceria com o poder público local (JACOBI & TEIXEIRA, 1997). Criada inicialmente por vinte catadores, tem hoje mais de 250 associados e, além da Prefeitura, mantém parcerias na coleta seletiva junto a escolas, empresas e condomínios. Assim como dezenas de outras associações e cooperativas de todo o Brasil,

integra o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, fundado em 2001.

▶ *Delícias do Rio* é um empreendimento do Rio de Janeiro que produz salgados, doces e biscoitos, além de ofertar serviços de bufê. Foi formado por mães de crianças com câncer, amparadas pela Casa de Apoio à Criança com Câncer Santa Teresa, que precisavam de uma atividade econômica que as permitisse acompanhar os filhos durante o tratamento. A partir de 2005, o grupo passou a ser assessorado pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), um programa de extensão universitária vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A ITCP/UFRJ, criada em 1996, foi a experiência pioneira no Brasil de incubadora que atua na perspectiva de disponibilizar os diversos conhecimentos produzidos na universidade para apoiar a criação de empreendimentos coletivos e autogestionários junto a grupos excluídos do mercado de trabalho formal. Desde então, várias destas incubadoras foram criadas em universidades de todo o país, algumas com apoio da própria ITCP/UFRJ, dando origem a duas redes nacionais de incubadoras e motivando a implantação de uma política pública de apoio à incubação de cooperativas (DUBEUX, 2004; VARANDA & CUNHA, 2007; KIRSCH, 2007). Hoje a *Delícias do Rio* é considerada “graduada” pela ITCP, e tem uma sede alugada onde realiza atividades de produção e as reuniões.

▶ *Justa Trama* é uma rede de organizações de diferentes estados que constituem os elos de uma cadeia produtiva do setor têxtil: desde o cultivo do algodão de forma ecológica por pequenos agricultores associados no Ceará, passando pela fiação e tecelagem em uma cooperativa de Minas Gerais, até a confecção de peças de roupa por três cooperativas de costureiras no Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina, com o uso de botões e acessórios feitos com sementes coletadas e beneficiadas por uma cooperativa de Rondônia. *Justa Trama* é também a marca – cuja propriedade é dos próprios participantes da cadeia produtiva – das roupas e acessórios produzidos. O embrião da cadeia produtiva nasceu quando algumas das organizações que hoje integram a *Justa Trama* se articularam para produzir 60 mil bolsas para os participantes do Fórum Social Mundial, em 2005 (METELLO, 2007). Hoje, a *Justa Trama* está formalizada juridicamente como cooperativa central.

▶ *GerAção-POA* é um grupo informal de produção de artesanato de papel reciclado, bijuterias, acessórios e serigrafia, criado a partir de uma oficina de trabalho e renda dentro dos serviços públicos de saúde mental em Porto Alegre. A exemplo de outras experiências surgidas na mesma época, como a Cooperativa Mista Paratodos (Santos, SP) e a Cooperativa da Praia Vermelha (Rio de Janeiro, RJ) ela nasceu no rastro da luta antimanicomial e implantação dos primeiros Centros de Atendimento Psicossocial, quando iniciativas de trabalho associado passaram a ganhar importância dentro do campo da saúde mental como forma de inserção social de pessoas com transtornos mentais (MARTINS, 2009).

▶ *Cia. Artcum* é uma associação cultural de Taguatinga, no Distrito Federal, formada em 1994 por um grupo de artistas que trabalham com cultura popular, através de espetáculos como o “Boi Jatobá” e o “Forró do Cerrado”. Atualmente, além de músicos, atores e dançarinos, também artesãos integram a associação, que se formalizou em 2005.

Mas afinal, o que experiências tão diferentes poderiam ter em comum? A despeito de suas particularidades, todas são consideradas exemplos do que vem sendo chamado de *economia*

solidária, um diversificado campo de práticas e representações.

As práticas de economia solidária precedem o uso do termo tal como vem sendo utilizado. Não são fenômeno recente na história das sociedades humanas, mas, nas últimas décadas, têm despertado renovado interesse em alguns países – seja pela recriação de formas tradicionais, seja pela emergência de formas inovadoras de solidariedade no plano econômico – no campo das práticas assim como nos debates políticos e teóricos. Na verdade, ela é considerada simultaneamente *antiga* e *recente*, duas ideias acionadas de modo positivo nos discursos sobre suas origens, sem que isso apareça como contraditório a seus atores (MOTTA, 2010: 131).

É difícil até estabelecer tipologias, dada a grande heterogeneidade que inclui, além das formas cooperativas/associativas de produção, também: formas solidárias de crédito ou microfinanças comunitárias; redes ou clubes de trocas de produtos e serviços; organização da comercialização conjunta da produção individual, familiar ou associativa; uso coletivo de um bem comum (terras, espaço ou infraestrutura física, equipamentos, veículos etc.); entre outras. Nas narrativas correntes sobre suas vertentes de origem ficam evidentes os principais tipos de apoio: os chamados “projetos alternativos comunitários” (PACs), vinculados à Igreja Católica; associações de trabalhadores rurais em assentamentos da reforma agrária, apoiadas por sindicatos rurais e movimentos camponeses; experiências de recuperação de empresas em autogestão, apoiadas por setores do sindicalismo; ou grupos e cooperativas de trabalhadores urbanos apoiados por organizações da sociedade civil, ou por incubadoras universitárias, ou ainda, por projetos governamentais⁴.

Até pouco tempo atrás havia dificuldades para caracterizar esta diversidade e visualizar as dimensões mais amplas da economia solidária no Brasil, inclusive porque nem todas as práticas de atividades econômicas de base associativa e autogestionária se reconhecem na referência ao termo. Nas bases nacionais sobre economia e trabalho, como as do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não existem categorias específicas tais como “trabalhador associado”, “sócio-cooperado”, “empresa autogestionária” etc., por isso é impossível identificar com precisão o que constitui ES em meio aos dados globais destas pesquisas. Só muito recentemente começa a emergir um retrato mais aproximado deste campo tão heterogêneo em todo o Brasil, a partir da construção do Sistema de Informações de Economia Solidária (SIES) – que integra as ações federais aqui em análise, e cujos processos serão portanto objeto de maior detalhamento, ao mesmo tempo em que seus resultados informam a análise.

⁴ Vários estudos aprofundam-se nas características destes “segmentos” e suas diferentes vertentes de origem, tornando impossível um inventário exaustivo. Para panorama introdutório mais amplo – embora já um pouco datado, pois o campo é dinâmico –, ver capítulo 3 de minha dissertação (CUNHA, 2002), ou as coletâneas organizadas por Singer & Souza (2000), Gaiger (1996, 2004) e Souza, Cunha & Dakuzaku (2003). Outros tipos não se “enquadram” nos critérios mais usuais para definir a ES no Brasil, mas a meu ver poderiam ser considerados, por serem práticas de produção/reprodução de meios de vida de modo solidário, colaborativo, autogestionário: desenvolvimento/difusão de *softwares* livres, mutirões autogeridos de vários tipos (construção, colheita etc.), práticas de hospitalidade, compartilhamento de meios de transporte, iniciativas de ocupação e recuperação de moradia sob gestão coletiva etc.: as possibilidades são de fato ilimitadas.

A primeira base de dados do SIES foi coletada entre 2005 e 2007, tendo chegado a 53% dos municípios brasileiros. Nela foram identificados como economia solidária 21.859 iniciativas ou formas de organização, chamadas no SIES de “empreendimentos econômicos solidários” (EES), dos quais participam 1.687.305 trabalhadores/as⁵.

Desde logo, a interpretação destes dados deve levar em conta que: (1) o mapeamento só chegou à metade dos municípios brasileiros (e com limites), ou seja, não constituiu um censo; (2) os critérios para definir se determinada organização seria considerada (ou não) economia solidária valeram grande debate conceitual, chegando a um acordo sobre critérios mínimos de definição; e (3) as equipes de pesquisa envolveram atores engajados no próprio movimento da economia solidária, ao invés de técnicos especializados em pesquisa, sendo que o desempenho das equipes estaduais foi bastante heterogêneo⁶. Portanto, ao se olhar para os dados do SIES, é preciso – como em qualquer outra fonte de dados estatísticos – conhecer seus instrumentos metodológicos e processos de coleta, bem como os critérios acordados para definir as categorias utilizadas. Todas estas questões continuam a ser alvo de debate teórico e político, e além disso, o SIES não é a única fonte utilizada para conhecer a economia solidária, sendo complementado por outras pesquisas empíricas. Mas, uma vez consideradas estas questões, não há dúvida de que, enquanto primeira base de dados de abrangência nacional, o SIES tem papel importante na construção do conhecimento sobre esta realidade no Brasil, inclusive para a definição das políticas públicas e das próprias estratégias dos setores organizados da economia solidária⁷.

Uma tipologia possível a partir dos resultados do SIES seria agrupar as iniciativas em torno das principais atividades econômicas que praticam de modo solidário, conforme propôs Singer ao analisar os dados levantados entre 2005 e 2007, a princípio uma classificação mais geral:

“Os empreendimentos solidários são de duas espécies: a) associações de pequenos

⁵ Ver Apêndice 1 - Tabela 2.

⁶ O mapeamento é fruto de uma parceria entre governo e sociedade, que inclui a representação de organizações da economia solidária nas instâncias de gestão dos processos do SIES e a opção por incluir atores do próprio campo nas equipes executoras. Se esta opção implica problemas em termos de experiência de pesquisa, apesar da exigência de requisitos mínimos na seleção das equipes, por outro lado privilegia conhecimentos prévios sobre o universo a ser mapeado, além de ter contribuído para efeitos de mobilização e articulação social. Para os critérios utilizados para definir um “empreendimento econômico solidário” no SIES, ver seu “Termo de Referência”, Anexo I da Portaria Ministerial nº 30/2006 do MTE, disponível em www.sies.mte.gov.br. Para uma sistematização dos processos de coleta dos dados, ver Bertucci & Cunha (2006). Para um detalhamento dos conceitos, processos e resultados do SIES, ver Schiochet, Silva & Bertucci (2008) e Motta (2010).

⁷ Entre 2007 e 2008, o instrumento de captação de dados do SIES foi reestruturado para os processos de mapeamento iniciados em 2009, que darão origem à segunda base de dados. Um dos limites identificados foi o foco na produção de bens e serviços, exigindo questões específicas ou exclusão de questões que não se aplicam a outros tipos, por ex. remuneração, faturamento ou trabalho coletivo. O objetivo da revisão foi refletir melhor a diversidade da economia solidária no Brasil, principalmente com a introdução de uma tipologia de EES, que visa captar melhor informações sobre formas específicas – trocas, consumo, distribuição, finanças – que se perdem quando o foco recai sobre a produção coletiva de bens ou serviços, como aconteceu no formulário utilizado na primeira base. Assim, considerou-se a seguinte tipologia de EES no instrumento de coleta de informações, a ser aplicado conforme a atividade principal identificada: (1) *trocas*, (2) *produção / produção e comercialização*, (3) *comercialização / organização da comercialização*, (4) *prestação de serviços / trabalho a terceiros*, (5) *poupança, crédito ou finanças solidárias*, (6) *consumo / uso coletivo de bens e serviços*.

produtores, que fazem suas compras e/ou vendas coletivamente; b) associações produtivas em que os sócios trabalham em conjunto e é com este trabalho que ganham a vida. Os sócios deste grupo de empreendimentos (que são apenas 27,5% do total de associados) devem ser muito pobres em sua maioria” (SINGER, 2006: 5).

Com base nessa proposta preliminar, Valmor Schiochet, Roberto Silva e Jonas Bertucci, membros da equipe da Senaes/MTE responsável pela primeira base do SIES, propõem que se considere a existência de dois “tipos” de EES com características próprias: a) aqueles cuja razão de existência e o modo de funcionamento caracterizam-se pela *prestação de algum tipo de serviço aos seus associados* (EES de crédito e/ou serviços financeiros, beneficiamento de produtos, comercialização conjunta de produção individual ou familiar, compra e venda de insumos, etc.); e b) aqueles em que *os sócios trabalham em conjunto* (EES de produção coletiva, de trabalho ou de prestação de serviços), *onde todo ou quase todo o processo de trabalho e a propriedade ou domínio dos bens do EES é coletivo* (SCHIOCHET, SILVA & BERTUCCI, 2008: 13). No primeiro caso, a hipótese geral é de que “o rendimento obtido pelos associados desses EES é complementar às demais fontes de renda individual ou familiar”, enquanto na maioria dos EES do segundo caso, a hipótese é que “as pessoas associadas dependem basicamente da remuneração obtida no trabalho coletivo para sua sobrevivência” (*ibid.*: 14). Conforme ressaltam os autores, as articulações e mobilizações em torno da economia solidária costumam enfatizar as formas de ES organizadas neste segundo tipo, “seja pela característica coletivista, da partilha intensa e solidária de responsabilidades e benefícios, seja pela capacidade efetiva de geração de novos postos de trabalho” (*ibid.*: 14). Porém este não é o quadro que está emergindo a partir do SIES, que evidenciou sobretudo formas organizadas a partir da prestação de serviços para os membros: crédito, finanças, distribuição, consumo de insumos/produtos, uso coletivo de infraestrutura etc.

Entre as principais características da economia solidária no Brasil identificadas no SIES (*cf. Apêndice 1*), observa-se economia majoritariamente de pequeno porte⁸, onde metade dos empreendimentos solidários são rurais e seus principais produtos vêm da produção agropecuária (milho, leite, arroz, mel, farinha de mandioca etc.), sendo que as atividades econômicas que se destacam logo a seguir são: produção variada de artefatos artesanais, setor de alimentos e bebidas (produção e serviços), e setor de costura e confecção⁹.

O mapeamento revelou que a grande maioria dos EES se organiza sob a forma de associação (51,8%) e grupo informal (36,5%), sendo que a forma de cooperativa corresponde a apenas 9,7% dos empreendimentos mapeados como economia solidária. Este padrão varia de acordo com a região¹⁰ (há uma maior participação de grupos informais nas regiões Sul e Sudeste, de perfil mais urbano, do que nas regiões onde predominam associações e cooperativas no meio rural) e com o ano de criação¹¹ (embora a expansão global dos EES se dê sobretudo a partir dos

⁸ Ver Apêndice 1 - Tabela 2.

⁹ Ver Apêndice 1 - Gráfico 2.

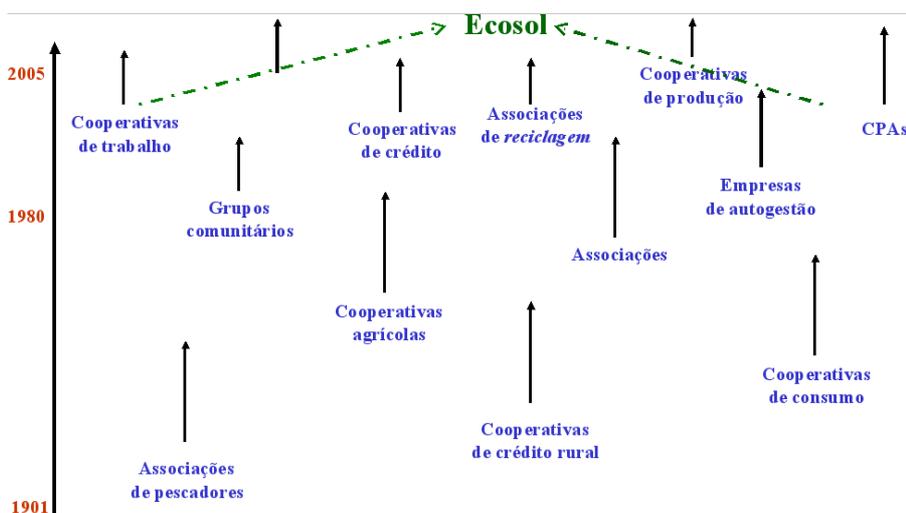
¹⁰ Ver Apêndice 1 - Gráfico 3.

¹¹ Ver Apêndice 1 - Gráfico 4.

anos 1990, os grupos informais aumentaram principalmente após 1995, enquanto as associações reduziram seu crescimento e as novas cooperativas se mantiveram em patamar estável).

Alguns dos principais dados contribuem para confirmar hipóteses que prevaleciam entre os estudiosos, como a expansão da economia solidária no país predominantemente a partir dos anos 1990, dado que também pode estar ligado ao aumento do auto-reconhecimento destas práticas coletivas enquanto um campo próprio: 39% foram criados entre 1990 e 1999, e 49% entre 2000 e 2007. O relatório Ipea/Unisinós do qual foi extraída a **Figura 1**, com base nos dados do SIES, chama a atenção para o fato de que as diferentes formas de ES mapeadas emergem em épocas distintas, de acordo com contextos e condições particulares que mereceriam olhar mais minucioso (GAIGER & ARAÚJO, 2006). Estudiosos do cooperativismo no Brasil, como a economista e professora da USP Diva B. Pinho, consideram que a ES, ou “vertente solidária do cooperativismo”, emerge apenas a partir dos anos 1990 (PINHO, 2004). A realidade, porém, é bem mais complexa, pois o SIES revelou iniciativas mais antigas, muitas das quais hoje se identificam e se reconhecem como ES, como certas associações de pequenos agricultores, cooperativas de crédito rural e grupos produtivos ligados a colônias de pescadores, que remontam à primeira metade do século XX, embora no mapeamento estas tenham sido tão poucas que não chegaram a 0,5% do total. A existência das experiências mais antigas de cooperativismo é coerente com a já citada ideia de antiguidade/novidade da ES identificada por Motta (2010) nas (auto-)representações do campo. Mas a grande maioria das formas mais conhecidas – cooperativas de agricultores familiares, associações de catadores de recicláveis, fundos rotativos e bancos comunitários, ou empresas recuperadas sob autogestão – só surgem mesmo a partir das décadas de 1980 e 1990, quando também o termo “economia solidária” passa a se consolidar.

Figura 1 – As vertentes históricas da economia solidária no Brasil



Extraída de Gaiger & Araújo (2006).

Confirmou-se também no SIES que se trata de uma economia de baixa renda: em mais de 80% dos EES que informaram a remuneração média mensal dos sócios ou participantes, esta não

passa de dois salários mínimos. Embora a média nacional se eleve por conta das cooperativas maiores e com capital, os dados desagregados da distribuição dos EES por faixas de remuneração mantêm esta hipótese, que já era evidenciada pelos estudos de caso e pela própria percepção cotidiana – e tem implicações adicionais para a estruturação de políticas públicas¹². Por outro lado, os EES mapeados têm conseguido ter algum tipo de sobra após pagar as contas ou pelo menos têm equilibrado as contas, e os EES deficitários constituem uma minoria¹³.

Ao mesmo tempo, há dados que contrariam algumas percepções até então correntes entre os pesquisadores do campo, como a constatação de que a metade dos EES mapeados atua exclusivamente na área rural. Este dado se altera de acordo com a região: embora no Norte e Nordeste os EES rurais constituam a maioria (respectivamente 51% e 63% de EES só rurais), a situação se inverte no Sul e Sudeste (respectivamente 41% e 60% de EES só urbanos)¹⁴. Outro dado que se distanciou dos estudos de caso, até então focados em exemplos do Sul e Sudeste, foi o fato de 43,5% dos EES mapeados serem do Nordeste. Para além do crescimento da economia solidária naquela região (especialmente com apoio de políticas governamentais) e pelo grande número de EES rurais, isto também pode ser explicado pelo melhor desempenho das equipes de mapeamento do Nordeste em relação às de outras regiões. Já o Rio Grande do Sul é o estado com maior número absoluto e percentual de empreendimentos (2.085 EES mapeados, ou 9,5% do total), confirmando os estudos sobre a tradição associativista naquele estado¹⁵.

Talvez o dado mais controverso tenha sido o de que a participação das mulheres é de apenas 37% nos EES mapeados, contrariando as evidências de estudos de caso e da experiência prática dos que vêm se debruçando sobre a ES no Brasil nos últimos anos. No entanto, ao se olhar para os dados desagregados, as mulheres são maioria (66%) nos empreendimentos de pequeno porte (até 10 membros), enquanto a situação se inverte e os homens são maioria (66%) nos empreendimentos com mais de 50 membros¹⁶. Isto permite pensar que o número total de homens se eleva por conta dos grandes empreendimentos (tendência verificada nos ramos industriais, serviços e agrícolas), acabando por influenciar a distribuição final.

Mas quais são os debates de natureza teórico-política, as representações e auto-representações por trás destas práticas que começam a ser melhor dimensionadas e caracterizadas, muitas das quais sequer se reconheciam sob o termo “economia solidária”?

1.2. Debates e conceitos em torno das práticas de economia solidária

1.2.1. Economia solidária, cooperativismo, autogestão

Não há dúvida de que a economia solidária guarda grandes convergências com a tradição cooperativista. No Brasil, a maioria das organizações do mundo da economia solidária faz

¹² Ver Apêndice 1 - Gráfico 5.

¹³ Ver Apêndice 1 - Gráfico 6.

¹⁴ Ver Apêndice 1 - Gráfico 7.

¹⁵ Ver Apêndice 1 - Tabela 1.

¹⁶ Ver Apêndice 1 - Gráfico 8.

constante alusão aos princípios originalmente estabelecidos pelo movimento cooperativista, ainda que só 10% de empreendimentos mapeados no SIES adotem a forma jurídica de cooperativa, conforme dado já mencionado. O baixo número de cooperativas mapeadas indica o distanciamento da economia solidária em relação ao chamado *cooperativismo "tradicional"*, geralmente ligado à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que engloba principalmente grandes cooperativas agrícolas e de crédito, além de consumo, transporte, prestação de serviços (principalmente saúde) e outros¹⁷.

A OCB foi criada em 1969, a partir da fusão de outras duas entidades que existiam desde a década de 1960, a Associação Brasileira de Cooperativas (Abcoop), sediada em São Paulo, e a União Nacional das Associações de Cooperativas (Unasco), sediada no Rio de Janeiro. Se por um lado isto representou um passo em direção à consolidação e integração do movimento cooperativista nacional, superando as divergências até então existentes, por outro lado seu histórico de criação mostra que a nova entidade – nascida por iniciativa direta do Ministério da Agricultura – estruturava-se em bases historicamente vinculadas às classes dominantes, principalmente aquelas ligadas ao setor agrícola, e que participavam do regime militar então vigente. Como argumenta Eduardo Silva, que estudou aspectos políticos e jurídicos da criação da OCB, "(a) declaração de que a entidade organizada colaboraria de forma franca e leal com as autoridades constituídas sinaliza o rumo que parcela quantitativamente importante do movimento cooperativo assume, isto é, de afirmação do Estado ditatorial" (SILVA, 2007: 135).

Com este histórico de apoio oficial do Estado ditatorial, não foi por acaso que, apenas dois anos depois de criada, a OCB conseguiu fazer aprovar a Lei nº 5.764, conhecida como Lei Geral do Cooperativismo, que veio substituir toda a legislação anterior relacionada ao cooperativismo. Além de instituir o Sistema Nacional de Cooperativismo, a nova lei conferiu à OCB o monopólio oficial de representação do cooperativismo brasileiro, fazendo com que cooperativas sem registro junto à entidade passassem a ser consideradas "ilegais", e criou também a obrigação de uma "Contribuição Cooperativista" em favor da OCB, como forma de garantir recursos à atuação da entidade, entre outros pontos polêmicos diante da realidade brasileira e que vem sistematicamente inviabilizando o registro de muitos empreendimentos coletivos.

A lei foi feita em grande parte em função dos interesses das grandes cooperativas agrícolas, incluindo detalhamento sobre determinados pontos, deixando de lado muitos outros, por ex. não faz nenhuma menção ao cooperativismo de trabalho ou ao trabalho associado. A OCB sempre foi presidida por representantes do cooperativismo agrícola, ainda que contasse com representantes de outros segmentos econômicos em suas Diretorias. Sônia Mendonça (2005), que estudou a progressiva consolidação da OCB dentro dos setores dominantes da agroindústria brasileira, fala

¹⁷ A OCB estrutura-se em 13 "ramos", sendo que em 2010, das 6.652 cooperativas registradas na OCB, quase 70% concentravam-se em 4 deles: agropecuário (23,2%), crédito (16%), transportes (15,2%), e trabalho (15,3%, sendo que neste as cooperativas vêm fechando significativamente, tendo se reduzido em 27,3% em relação ao ano anterior). Do total de 9 milhões de associados, mais de 6,3 milhões estavam em cooperativas de consumo e de crédito (os dados são de 2010, da OCB/Gemerc, e estão disponíveis em www.ocb.org.br).

em “nova hegemonia patronal rural” para caracterizar o caso da entidade, que, desde meados dos anos 1980, teria se imposto perante as demais agremiações patronais no campo. Esta “hegemonia patronal rural” da OCB se prolongou no governo Lula, a ponto de obter a nomeação de um de seus expoentes como Ministro da Agricultura, durante a gestão 2003-2006.

Mas a liberdade de associação instituída pela Constituição Federal de 1988 eliminou a obrigatoriedade de vínculo à OCB que a legislação de 1971 estabelecia. Na prática, agora as cooperativas necessitam apenas do registro na Junta Comercial (ou em cartório, conforme interpretação do novo Código Civil). Hoje, a manutenção da OCB – assim como das organizações estaduais vinculadas e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), órgão de serviços de assistência e educação de natureza paraestatal criado por Medida Provisória em 1998 – depende de outras fontes de recursos, incluindo taxa de 2,5% aplicada sobre a folha de pagamento dos funcionários assalariados da cooperativa, recolhida mensalmente à Previdência Social e repassada ao Sescoop Nacional pelo INSS. Mas a luta contra o estabelecimento da divisão de classes dentro das cooperativas não é uma questão central para a OCB – ao contrário da autonomia perante o Estado, tema que assumiu grande centralidade no discurso da organização (MENDONÇA, 2005), a despeito de sua origem ter contado com forte apoio oficial e dos vínculos que mantém com o Ministério da Agricultura.

Voltarei a estes temas várias vezes adiante, já que o marco legal do cooperativismo e as relações com a OCB tem sido um dos pontos nevrálgicos nas discussões em torno do papel do Estado em relação às formas econômicas associativas. Por ora, porém, basta mencioná-los para introduzir algumas das divergências profundas hoje estabelecidas entre a economia solidária e o cooperativismo “tradicional” de grande porte, particularmente a reintrodução da divisão capital-trabalho e o enfraquecimento de mecanismos democráticos de gestão, afastando-se ou abandonando princípios cooperativistas originais.

A doutrina sistematizada cooperativista que se originou na Europa¹⁸, num contexto de reestruturação das relações de produção com graves efeitos sociais, e ao mesmo tempo de ascensão do ideário socialista, e que na origem dizia respeito à construção de comunidades cooperativas integrais que estava na base dos objetivos originais de Owen e outros pensadores/realizadores como Fourier, acabou dando lugar à invenção de diferentes tipos de cooperativas¹⁹. O auge do crescimento do movimento cooperativista se deu por volta da década

¹⁸ Os “Pioneiros Equitativos de Rochdale” (operários do setor têxtil que fundaram armazém para compra coletiva de suprimentos) foram os primeiros a reunir princípios que, se isoladamente não eram novos, tornaram-se uma inovação quando sistematizados em conjunto, principalmente ao resolver a questão da distribuição dos excedentes (BIRCHALL, 1994). Por isso, sua fundação em 1844 é considerada marco de origem da doutrina cooperativista. A experiência acabou se consolidando como cooperativa de consumo, embora os Pioneiros almejassem fins maiores, como a construção de moradias e de empresas de manufatura para gerar postos de trabalho aos membros da comunidade. Para uma discussão dos princípios originais dos Pioneiros de Rochdale, ver Birchall (1997: 49-62) e Singer (1998: 100-102).

¹⁹ A exceção importante vem dos *kibbutzim* de Israel, onde integrantes não só trabalhavam juntos, como também moravam juntos, criavam coletivamente as crianças etc. Mas também estas “cooperativas integrais” entraram em crise, tanto por pressão externa da cultura de mercado como choques entre as gerações pioneiras e as mais

de 1920, principalmente com a multiplicação de cooperativas de consumo, de crédito e agrícolas, e depois estendendo-se da Europa a outros continentes²⁰. Contudo, ao longo do século XX houve progressiva degeneração dentro do movimento cooperativista. Em nome da competência técnica e competitividade no mercado, a maioria das cooperativas atuais de grande porte (sobretudo de agroindústria e consumo) adotou modelos hierárquicos de gestão, contratou empregados e admitiu grandes firmas como sócias, passando a constituir na verdade um híbrido entre empresa capitalista e cooperativa. Nestas cooperativas, os princípios de igualdade e democracia são mantidos apenas entre os sócios (agora transformados em patrões), num desvio do que foi o cooperativismo em sua origem. Mesmo casos emblemáticos dentro do movimento cooperativista – como o Complexo Cooperativo de Mondragón, no País Basco – também enfrentam problemas, que, embora não anulem sua importância histórica, expõem o risco de degeneração que a expansão econômica continuamente representa²¹. Birchall (1997: 30-1), um dos principais historiadores do cooperativismo, entende que a idéia inicial do cooperativismo teria se perdido, embora não inteiramente, mas defende que só assim o cooperativismo foi capaz de se adaptar às demandas da sociedade e permanecer relevante.

Esta transição pode ser particularmente observada no caso da França, considerada berço das primeiras cooperativas de produção formadas por operários. Tomando como base a periodização de Ferraton (2007), que estudou a história de associações e cooperativas na França, a fase que vai de 1830 a 1852 teria sido particularmente fértil para a emergência de novas formas de organização de trabalhadores, com a tomada de consciência sobre a chamada “questão social” – expressão das contradições entre capital e trabalho. As iniciativas de associativismo econômico – ancestrais das futuras cooperativas de produção – que surgiram nesta época (mesmo com a proibição às associações profissionais impostas pela lei Le Chapelier de 1791 contra as corporações do Antigo Regime) refletiam e denunciavam as desigualdades produzidas pelo capitalismo e a nova pobreza das classes de trabalhadores na sociedade industrial nascente. Aliás, é importante lembrar os fortes laços iniciais entre movimento operário e as primeiras experiências de mutualismo e associativismo, unindo ajuda mútua e autogestão da atividade produtiva com reivindicações sindicais e políticas – gênese comum que depois seria convenientemente esquecida ou invisibilizada no seio das esquerdas.

As associações operárias se multiplicaram na primeira metade do século XIX, atingindo o auge nas revoluções de 1848. Tratava-se de um período de ausência de direitos sociais e do

jovens. Para um histórico e discussão de sua crise, ver Craig (1993), Leviatan (1998) e o texto de Denise Gomide, em Souza, Cunha & Dakuzaku (2002: 141-175).

²⁰ Os resultados desta expansão refletem-se na Aliança Cooperativa Internacional, criada em 1895 e que hoje reúne cerca de 230 membros (a maioria grandes federações) em 89 países, representando mais de 800 milhões de pessoas – segundo dados disponíveis em <http://www.ica.coop> (acesso em novembro/2009). Para uma análise da evolução histórica do movimento cooperativista, ver Cole (1944), Birchall (1997) e Craig (1993).

²¹ Para relato detalhado da formação e funcionamento do complexo de Mondragón, ver Whyte & Whyte (1991). Para análise mais crítica sobre os dilemas da autogestão em Mondragón, ver Kasmir (1996) e o texto de Pablo Ortellado, em Souza, Cunha & Dakuzaku (2002: 177-191).

trabalho, em que, como descreve Castel em sua clássica obra sobre a construção da sociedade salarial, o assalariamento ainda era percebido como condição indigna de exploração, enquanto a associação operária seria “portadora de uma outra concepção do social, cuja realização passa pela constituição de coletivos, instituindo relações de interdependência entre indivíduos iguais” (CASTEL, 1998: 340). Mas estas formas de organização coletiva de trabalhadores foram rapidamente consideradas como ameaçadoras à ordem social e aos poderes estabelecidos, sofrendo forte repressão física e jurídica a partir do golpe de Estado de 1851.

Entre 1863 e 1928 seriam lançadas as bases para a posterior construção do Estado de Bem-Estar Social, estruturado – como em outros países europeus – sobre os pilares da democracia e da economia de mercado. Apesar da permanência da questão social nesta segunda metade do século XIX, o debate se desviaria das propostas de organização em contraposição ao modelo capitalista para concentrar-se, como mostrou Procacci (1993), na ideia de “gestão da pobreza” (em vez de luta contra a desigualdade). Com isso, há a passagem do tema da democracia para o da filantropia, o que também se revela nos diferentes sentidos atribuídos à solidariedade e suas práticas²².

Por outro lado, os debates brasileiros se destacam por ressaltar um elemento que estava originalmente presente no contexto europeu mas hoje praticamente desapareceu naqueles países: a ideia da *autogestão no local de trabalho* – compreendida aqui em sua versão mais elementar: “sem patrões nem empregados”. O termo em si teria se originado na Iugoslávia nos anos 1950 (de modo já viciado, sob um regime autoritário), e se difundiu na década seguinte a partir da França. Porém os debates e experiências precedem o termo. A ideia de autogestão, ligada às experiências históricas de conselhos operários e outras iniciativas de controle dos meios de produção pelos próprios trabalhadores – e mais além do plano econômico, num sentido amplo de democracia direta em outros planos da vida social e política – pode ser encontrada nos debates tanto de correntes do anarquismo quanto do marxismo revolucionário, envolvendo de Proudhon e Bakunin a Rosa Luxemburg e até expoentes do movimento trotskista, como E. Mandel, e ainda: os comunistas conselhistas Anton Pannekoek e Karl Korsch; o pensamento anti-burocrático desenvolvido por Castoriadis e Léfort desde *Socialisme ou Barbarie* até *Textures* e depois em *Libre*, com Pierre Clastres; o socialismo autogestionário do peruano Mariátegui; e sem esquecer, no Brasil, do português aqui radicado João Bernardo, fundador do jornal *Combate* e militante da experiência conselhista da Revolução dos Cravos, e, claro, da pedagogia libertária do “marxista heterodoxo” de alma anarquista Maurício Tragtenberg. A ideia de autogestão esteve presente, mesmo sem o uso do termo, nos debates de pensadores militantes, enriquecendo o pensamento socialista por dentro desde perspectivas anti-dogmáticas e libertárias, mas também

²² Por ex., as “oficinas (*ateliers*) sociais” propostos por Louis Blanc – junto com Saint-Simon, um dos defensores pioneiros da forma associativa – acabariam deturpados em “oficinas (*ateliers*) nacionais”, destinados principalmente à reabsorção artificial dos desempregados e, segundo Castel, “mais parecidos com as oficinas de caridade do Antigo Regime do que com um verdadeiro sistema público de organização do trabalho” (1998: 348). Para uma discussão entre *solidariedade filantrópica* e *solidariedade democrática*, ver Chaniel & Laville (2002).

retomando concretamente o projeto político das experiências de base associativa e cooperativa²³: “A lenda do 'apartidarismo' do movimento cooperativista, construída no século XX em muitos países, não tem fundamento histórico. O associativismo econômico e o cooperativismo estiveram desde sempre vinculados à contestação das relações capitalistas” (CRUZ & SANTOS, 2011: 59).

Importante ressaltar, com base no que diz o francês Daniel Mothé (ex-membro de *Socialismo ou Barbárie*), que o sentido que o termo “autogestão” assumiu na França a partir de 1968 foi o de uma democracia radical, “ao mesmo tempo opondo-se às experiências stalinistas e reivindicando Marx”, propondo uma “volta às origens do socialismo, baseando-se nas perspectivas do comunismo e recusando aos partidos de vanguarda o monopólio sobre a representação dos interesses dos cidadãos” (in: CATTANI *et al.*, 2009: 26). Na minha interpretação, significa reconhecer o pensamento autogestionário como espécie de síntese entre um princípio socialista e um princípio libertário-democrático (daí porque este pensamento se reconhece frequentemente também sob o termo *socialismo libertário*), que portanto se descaracterizaria na ausência de um ou outro princípio – contrapondo-se simultaneamente às experiências do totalitarismo bolchevique e da burocratização social-democrata, mas também ao anarquismo individualista. Por isso, os reflexos do pensamento autogestionário precisam ser entendidos no contexto das divergências internas das esquerdas, dando lugar a histórias oficiais do socialismo que invisibilizaram seu lugar como ideia e prática no horizonte da emancipação dos trabalhadores²⁴.

Na França, berço da emblemática Comuna de Paris (1871), o marco do recuo em relação à autogestão parece ter sido, concreta e simbolicamente, o fracasso da experiência autogestionária da famosa fábrica de relógios Lip, assumida por seus operários em 1973, sob forte apoio popular e de parte do sindicalismo (notadamente, o de origem cristã)²⁵. Hoje, entre a maioria das lideranças associativas, sindicais e políticas na França, a experiência da Lip é encarada como algo do passado, impossível de ser revivido, mesmo entre as que na época haviam abraçado programaticamente a autogestão, mas que na segunda metade dos anos 1970 já a haviam abandonado. Se a palavra praticamente desapareceu da linguagem política francesa nas décadas seguintes junto com os debates e lutas que havia mobilizado, paradoxalmente a autogestão dada como morta permaneceu bem viva (VIVERET, 2001), em experiências consideradas “alternativas”, localizadas e circunscritas²⁶, e também em debates sobre democracia direta e participação cidadã

²³ Foge a meus objetivos comentário mais extenso sobre a história da autogestão como ideia e como prática. Para uma bibliografia comentada, recomendo os textos de C. Nascimento e P. Ortellado no número especial da revista *Temporaes*, “Democracia e Autogestão” (1999). Os textos de Nascimento (1999, 2004), assim como a tese de Faria (2005), também são uma boa fonte de resgate histórico e discussão das principais lutas e experiências concretas desde o século XIX. Ver ainda Guillerm & Bourdet (1976) e Castoriadis (1985).

²⁴ Veja-se por ex. o segundo anexo de *Homage to Catalonia*, o vívido testemunho de G. Orwell sobre a Catalunha coletivizada, no qual ele profetiza o posterior silêncio e releituras impostas aos trágicos confrontos entre as próprias forças republicanas em maio de 1937: “*Futuros historiadores não terão nada sobre o que se debruçar a não ser um monte de acusações e propaganda partidária.*” (1975: 141, tradução livre).

²⁵ Sobre a experiência da Lip, recomendo o documentário “Lip, l'imagination au pouvoir” (2007), de C. Rouaud.

²⁶ Para uma ideia destas experiências, vale a visita ao sítio <http://www.autogestion.coop> (em especial a seção *expériences autogerées*), bem como à página da Rede de Trocas e Práticas Alternativas e Solidárias (REPAS),

na esfera pública (nos quais o Orçamento Participativo de Porto Alegre seria uma das inspirações nos anos 1990). Depois, já nos anos 2000, o tema se recria de outras formas nos movimentos altermundialistas, além de conhecer certa renovação na esquerda por meio da reorganização de correntes minoritárias (em particular o pequeno partido *Les Alternatifs*, nascido de dissidências anti-burocráticas do comunismo – herdeiras de correntes do mesmo PSU que por sua vez teria abandonado a autogestão antes mesmo de sua gradual desintegração a partir das *Assises du Socialisme* – bem como do socialismo ecologista).

Já nas comunidades autônomas do Norte da Espanha, em especial na Catalunha, onde durante a guerra civil teria acontecido a mais importante experiência socialista autogestionária – para V. Alba, citado por P. Marques (2009), a “única revolução autenticamente operária da história” – o tema se renovou em parte com as experiências da recuperação de empresas industriais em crise entre o fim dos anos 1970 e meados dos 1980, dando origem às *sociedades laborales*, hoje reconhecidas entre os estatutos jurídicos consolidados da economia social espanhola, para vários críticos marxistas mais um “socialismo de mercado”.

Por outro lado, como vários trabalhos discutiram criticamente, também o capital foi se apropriando da autogestão ao longo desse período, conferindo-lhe outros sentidos por meio das tendências participacionistas de produção e gestão do trabalho introduzidas por ex. pelo toyotismo (“ilhas de produção”, equipes de trabalho autônomas ou semi-autônomas, descentralização de pequenas decisões), disseminando-se dos países centrais para a periferia do capitalismo, resultando aqui como lá em mais precarização, mais trabalho temporário, mais formas renovadas de exploração do trabalho (ORTELLADO, 1999; TIRIBA, 2008).

Nos países europeus em que a economia social está consolidada ou em consolidação, um dos resultados da desconstrução (operada à direita e à esquerda) da matriz autogestionária parece ter sido o fato de que, no recente ressurgimento de iniciativas designadas “alternativas” – as mesmas que eventualmente se reconhecem hoje na referência à economia alternativa e solidária, ou simplesmente economia solidária – há um deslocamento do foco para os conteúdos e finalidades como elemento principal da formação de sua identidade²⁷.

Já na América Latina, a ideia da autogestão permanece elemento de referência central nas

que também vem fazendo publicações sobre iniciativas autogeridas, sejam elas escolas, centros culturais, comunidades integrais, ou sob forma de cooperativas de produção (SCOP): <http://www.researepas.free.fr/>

²⁷ Por ex., na França, os conteúdos da economia solidária incluem: o comércio justo (referindo-se via de regra à comercialização de produtos de organizações do Sul, principalmente África e América Central); os chamados “serviços de proximidade” (cuidados de crianças ou de pessoas idosas etc.); construção de moradias ecologicamente sustentáveis; moeda social e microfinanças solidárias; a chamada “inserção laboral” de desempregados ou “desfiliaados”; circuitos de distribuição de produtos da agricultura campestre (as conhecidas *Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne*, ou AMAPs: ver www.reseau-amap.org/); práticas pedagógicas fundadas sobre a reciprocidade (*Réseau d'Échanges Reciproques de Savoirs*, ou RERS; ver por ex. a página da RERS pioneira, a de Evry: www.rers-evry.fr/); entre outros. Estes conteúdos podem assumir várias formas, nas quais a autogestão não é necessariamente uma questão: é caso das *bénévoles*, ou entidades sem fins lucrativos, que atuam junto aos desfiliaados – para usar o termo francês – em projetos de “inserção laboral”, algo que no Brasil seria considerado parte do “terceiro setor” mas não da economia solidária.

formas que a economia solidária assume, que mesmo contando com apoios externos e assumindo variadas formas, são protagonizadas por trabalhadores. O caso latino-americano mais expressivo é provavelmente o da Argentina, em que as experiências emergiram no final dos anos 1990 e se ampliaram na crise de 2001, quando explodiram formas variadas de protesto e resistência, mas também de auto-organização: desde o movimento “piqueteiro” e a expansão dos clubes de troca, até a multiplicação das assembléias de bairro e da recuperação de empresas – não só produção industrial, também hotéis, clínicas, hospital, supermercado, escolas – chegando a quase 200 casos, de um total de quase 5 mil falências na época (FAJN *et al.*, 2003)²⁸. No Brasil, o fenômeno da recuperação de fábricas e empresas em sistema de autogestão foi menor: em estudo recente (FARIA & CUNHA, 2009), com base nos dados do SIES e outras consultas, verificamos 70 empreendimentos econômicos solidários que podem ser identificados como empresas recuperadas, ou organismos de segundo grau a partir da recuperação de empresas. É claro que, por suas particularidades e dimensões, estas empresas recuperadas assumem destacada posição material e simbólica no mundo da economia solidária, como o complexo metalúrgico Uniforja (ODA, 2001), a duradoura experiência da Cooperminas (FARIA, 2005) ou o projeto Harmonia desenvolvido pelos trabalhadores da antiga usina de cana-de-açúcar Catende (KLEIMAN, 2008a), reconhecido como a maior (e provavelmente a mais complexa) experiência de recuperação de base autogestionária no Brasil. Mas os conteúdos autogestionários se apresentam de modo mais amplo e são frequentemente mobilizados na organização da produção, distribuição e consumo, em iniciativas de micro, pequeno ou médio porte, no campo e na cidade.

Ao mesmo tempo, para vários dos estudiosos da economia solidária no Brasil, as referências ao pensamento socialista autogestionário não têm tido o espaço que se poderia esperar. Frequentemente alude-se aos chamados “utópicos” ou à posterior história do cooperativismo desde Rochdale, gradualmente desvinculada das correntes teóricas do socialismo libertário. Daí a perplexidade de um dos estudiosos da economia solidária que se reconhece na tradição marxista, o economista e professor da Unesp Henrique Novaes (2011), diante da virtual ausência de debates na economia solidária sobre estas correntes marxistas (ou que eventualmente romperiam com o marxismo). Para mim, ecoando Novaes, também parece incompreensível que um pensador como Tragtenberg permaneça praticamente ausente nos debates da economia solidária, seja na produção acadêmica, seja nos materiais de formação política – a não ser por exceções como Cláudio Nascimento (1999) e Maurício Faria (2005), estudiosos da autogestão que têm em comum nas suas trajetórias terem se sucedido no cargo de coordenador da área de formação da Senaes, além da professora de educação da UFF Lia Tiriba

²⁸ Entre os casos mais conhecidos, o da Cerâmica Zanon, atual FaSinPat (*Fábrica Sin Patrón*), que em 2009 obteve a propriedade jurídica dos meios de produção, e a fábrica têxtil Brukman, atual Cooperativa 18 de Diciembre, formada majoritariamente por mulheres. Sobre a primeira, há numerosos estudos, inclusive de pesquisadores brasileiros (*cf.* VIEITEZ & DAL RI, 2006); sobre a segunda, ver o documentário “The Women of Brukman” (2008), de Isaac Isitan: <http://thewomenofbrukman.ca/>. Para relatos destas e outras experiências, ver o livro-guia editado pelo coletivo Lavaca (2007), cooperativa baseada em Buenos Aires.

(2001), do economista e professor da UFPel Antônio Cruz (2007), ou do próprio Novaes.

De modo bastante simplificado, arriscaria resumir que os debates em torno dos sentidos da autogestão giram hoje em torno da seguinte questão: se eles só se verificariam em contextos de fluxo revolucionário que se abram à possibilidade de ir “além do capital”, ou se, ao invés, já estariam presentes em experiências de forte conteúdo anti-capitalista, isoladas e limitadas, mas concretas, construindo caminhos, no aqui e agora, para avançar em dilemas da autogestão tão presentes nas experiências do passado e frequentemente não enfrentados na reflexão teórica, tais como: formas de planejamento e organização, tecnologias herdadas e tecnologias alternativas, tempo de envolvimento nos processos decisórios etc. São visões distintas dentro do próprio pensamento autogestionário, que de certo modo colocam-se em extremos opostos.

É nessa linha que Mothé identifica (ao menos no caso da França) duas grandes vertentes de militantes da autogestão. A primeira seria a dos “políticos”, na verdade uma vertente que se subdivide em outras, para os quais a ação política seria necessária passagem a uma sociedade autogerida: “Afirmando inicialmente que a autogestão não é compatível com a economia de mercado e que só poderá se realizar quando abolida a propriedade privada, os maximalistas priorizam a revolução e não aceitam qualquer tentativa experimental de autogestão. Parecem ignorar a experiência das práticas de democracia direta de cooperativas, sociedades mutualistas e associações que se instituíram em reação ao sistema capitalista desde o século XIX” (*ibid.*: 27, grifos meus). E são estas práticas de democracia direta (ou de democracia participativa, que pode-se chamar de forma atenuada da autogestão) – nas já mencionadas experiências localizadas e circunscritas, de natureza variada: produção, consumo, educação, moradia, gestão comunitária etc. – que caracterizariam a segunda vertente, a dos adeptos “alternativos”, que foram caminhando na construção destas experiências, sem participarem obrigatoriamente dos debates ideológicos dos militantes políticos.

Como indicou Nascimento, em seu verbete sobre “Socialismo Autogestionário” na primeira edição do dicionário *A Outra Economia*, para diversas correntes da esquerda a autogestão se limitaria a momentos críticos da história ou ao “grande dia”: “pressupõe uma 'revolução política global' e quaisquer outras experiências não passariam de 'ilhas no capitalismo'”, mas eis aí o “paradoxo do socialismo autogestionário”:

“[C]omo articular a autogestão como ideologia com as experiências práticas? A autogestão é algo que pode existir apenas com a revolução ou é algo que pode existir como experiência? Como conciliar a 'audácia do projeto autogestionário' com a 'pobreza das tentativas de gestão coletiva'? O imaginário com a realidade concreta?” (in: CATTANI, 2003: 231)

Foi no sentido de encarar estas questões que Mothé formulou o conceito de “autogestão gota a gota” (MOTHÉ, 1980), diz Nascimento, “dentro de uma visão ampla de 'experimentação', baseada na ideia de Rosa Luxemburgo de que “é funcionando coletivamente que as massas aprendem a autogerir-se: não há outro meio de lhes inculcar a ciência” (*ibid.*).

Para alguns dos mais ativos estudiosos-militantes da autogestão no Brasil, uma posição

como a de Mothé causa surpresa e até inquietação (cf. FARIA, 2005: 8). Parece ser particularmente incômoda a atribuição de certo sentido mitológico ou messiânico às experiências históricas em contexto revolucionário, o que por sua vez de fato sugere certa negação dos sentidos autogestionários das experiências do passado (soando a revisão das construções teóricas sobre a democracia radical na época de *Socialismo ou Barbárie*), além de ser inaceitável a aparente redução da ideia da autogestão à democracia participativa.

Mas é que por outro lado os marxistas autogestionários brasileiros tendem a considerar as atuais iniciativas em sua quase totalidade com o que Mészáros – uma de suas principais influências contemporâneas – chama de “socialismo de mercado”²⁹. Embora reconhecendo a importância da experiência latino-americana de autogestão particularmente no fenômeno das fábricas recuperadas, estes estudiosos vêm apontando suas contradições (FARIA, 2005; NOVAES, 2007b), e mais recentemente têm vislumbrado seu forte refluxo (NOVAES, 2007b). O refluxo estaria ligado ao fato de emergirem não em contexto revolucionário e sim em condições adversas, voltadas primordialmente à reprodução de meios da vida ainda dentro do capitalismo, eventualmente degenerando-se ou arrefecendo sem força para ir, como diz Mészáros, “além do capital”. Os limites são de fato muitos e estão dados principalmente pelas condições de sobrevivência no mercado capitalista e pelas necessidades de “adequação sócio-técnica” (DAGNINO, 2009), seja em termos de tecnologia, de infraestrutura, ou de planejamento e administração, temas que não estariam sendo suficientemente encarados nestas experiências de modo a conduzir à transformação social. A este respeito, João Bernardo (1999) já identificara a dualidade sempre presente na história do socialismo, desde a “primeira experiência prática de socialismo”, a aldeia de New Lannark liderada por Owen, entre as *relações jurídicas de propriedade* e as *relações sociais de produção*: aquelas podem se alterar, passando a ser coletivas, e estas continuarem idênticas, mantendo e até reforçando as relações capitalistas.

Os limites da autogestão nas experiências concretas de economia solidária têm sido, portanto, frequentemente interpretados como evidência das contradições da economia solidária, principalmente por críticos filiados à tradição marxista. Alguns as rejeitam sumariamente, outros preferem dialogar construtivamente, de modo a fortalecer-las, embora hesitem em caracterizá-las como autogestão³⁰. Voltarei ao tema ao falar da economia solidária enquanto economia socialista.

²⁹ “A triste história das cooperativas nos países capitalistas, apesar de suas genuínas aspirações socialistas no passado, é eloquente a esse respeito. Mas mesmo a estratégia de subverter as relações de propriedade de capitalismo privado pela “expropriação dos expropriadores” pode, sem a reestruturação radical das relações de troca herdadas, apenas arranhar a superfície, deixando o capital nas sociedades pós-capitalistas – ainda que numa forma alterada – no controle pleno do processo de reprodução. Deste modo, nada pode ser mais absurdo do que a tentativa de instituir a democracia socialista e a emancipação do trabalho a partir do fetichismo escravizador do ‘socialismo de mercado’” (MÉSZÁROS, 2002: 629).

³⁰ Novaes relata a seguinte fala de Lia Tiriba em palestra na UFMG, em 2001: “Particularmente, prefiro não adjetivar um empreendimento de ‘autogestionário’. Talvez fosse um pouco mais humilde de nossa parte dizer que nestes processos produtivos (...) os trabalhadores se inspiram nos princípios da autogestão para poder repensar a organização do trabalho. Penso que chamar, de antemão, esses processos de autogestionários é reduzir o significado da autogestão a um processo que é vivido apenas entre as quatro paredes de um estabelecimento.

Por ora, para além das divergências teórico-ideológicas dentro do pensamento de esquerda sobre o que afinal pode ou não ser chamado de autogestão, me parece mais importante ressaltar a autogestão como elemento central (e diferencial, na comparação com a Europa) de identificação e auto-identificação presente no mundo brasileiro da economia solidária, da “outra economia que já acontece” por aqui. Isso é construção sócio-histórica, que se verifica concretamente, inclusive ampliando-se para além das chamadas fábricas e empresas autogestionárias. Mas desse modo inevitavelmente polissêmico, sua ênfase recaindo mais na dimensão da gestão democrática, no processo decisório com participação ativa do coletivo de trabalhadores, sem se prender ao elemento da propriedade coletiva dos meios de produção (o que, efetivamente, não é o caso da maioria das iniciativas, pois nem é só de produção que se trata): “todos são donos, todos são iguais, todos decidem” (“Cartilha da Economia Solidária”, Senaes/FBES, 2006). Realidades que se consolidam na própria construção conceitual de economia solidária, em que a autogestão comparece como um dos elementos básicos, sendo definida no SIES como “exercício de práticas participativas de autogestão nos processos de trabalho, nas definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, na direção e coordenação das ações nos seus diversos graus de interesses”. Auto-representações que afinal também constroem realidades e são por elas permanentemente reconstruídas: “A autogestão seria definida pela igualdade de poder nas decisões. Ela é considerada como um ideal difícil de ser atingido. Por parte da ideia de um conceito 'mini' a autogestão não é exigência para que um empreendimento seja considerado um EES. A 'gestão coletiva' aqui é suficiente.” (MOTTA, 2010: 130).

Certamente, os sentidos históricos da autogestão têm sido bem mais abrangentes, de natureza político-econômico-filosófica, vinculados à superação do capitalismo e construção da sociedade socialista. Pensando assim na “autogestão como totalidade” (nos termos de Lukács, assim como a totalidade de que fala Mészáros, seu principal discípulo), a autogestão tal como aparece no mundo da economia solidária tem mesmo um sentido restrito (TIRIBA, 2008; NOVAES, 2011). Por ora, seria possível dizer, como Cruz (2007) que a autogestão se refere mais a um modelo de administração, e não a um projeto político de sociedade autogestionária, o que limitaria a sustentabilidade das experiências isoladas. Ou mesmo, será que deste modo assim limitado a um método de gestão do trabalho, a autogestão se aproximaria perigosamente das ressignificações empreendidas pelo capital?

Mas este é o risco, o dilema, a ambiguidade sempre presente. O próprio João Bernardo (1999), que aliás não acredita nas “ilhas” ou “implantes” socialistas, levanta o fato de que as contradições serão sempre inerentes aos processos históricos, e insiste na necessidade de partir do concreto, das relações sociais de produção³¹. Então, a questão que nesse momento se coloca

Como vimos (...), a autogestão diz respeito aos processos mais amplos da vida” (*apud* NOVAES, 2011).

³¹ “Eu não sou o primeiro e nem serei o último a dizer que na luta dos trabalhadores só há uma vitória, que é a final. Mas ninguém deixe de lutar por causa disso. (...) Os trabalhadores não lutam por terem utopias nem nenhum processo histórico se desenvolveu por causa de utopias. Se desenvolveram porque as pessoas estavam em situações insustentáveis e lutaram. E aí criaram coisas novas.” (BERNARDO, 1999: 65).

é: será a constatação do caráter restrito da autogestão suficiente para negar às experiências os sentidos que estas atribuem à autogestão no horizonte, alimentando uma pedagogia da práxis, a autogestão em formação e a formação pela autogestão? Ou, dito de outra forma: será suficiente para negar à economia solidária o reconhecimento de conteúdos autogestionários que se materializam cotidianamente, “gota a gota”, sendo continuamente mobilizados na construção de sua própria identidade? É deixando estas questões em aberto que visito a seguir outras representações e auto-representações presentes no mundo da economia solidária.

1.2.2. Economia solidária, economia popular, economia informal

Os dados do SIES confirmaram uma economia formada em boa parte por grupos e organizações pequenas, pobres, muitas vezes informais. Embora esta não seja a única face da economia solidária no Brasil, evidências assim motivam, no senso comum ou nos debates teóricos, grande confusão entre a economia solidária e as concepções de *economia popular* e *economia informal*. A despeito de convergências, estes não são termos equivalentes: nem toda economia popular é solidária (e vice-versa), nem toda economia informal é solidária (e vice-versa).

Mas os laços conceituais permanecem fortemente presentes, aliás como em outros países da América Latina, onde a economia solidária tem sido interpretada como resistência dos chamados “setores populares” à crise estrutural do trabalho, ao recuo das políticas sociais e ao aumento da pobreza, por meio de iniciativas autônomas de sobrevivência e trabalho (RAZETO, 1984, 1990; GAIGER, 1996, 2004; CORAGGIO, 1994, 2004). Não por acaso, em várias localidades do Brasil adota-se preferencialmente a expressão “economia *popular* solidária”, como forma de se marcar a especificidade das origens e configurações da economia solidária no país.

Nas últimas décadas do século XX, o contingente de pobres que já existia da América Latina não só aumentou de modo expressivo, como se transformou estruturalmente, passando a englobar também pessoas com algum tipo de inserção no mundo do trabalho e consumo que passaram por processos diversos de “desfiliação” (para usar o termo de Castel, crítico à noção mais problemática de “exclusão”), tais como: desemprego, precarização, perda de benefícios sociais etc. Este quadro, extensivamente descrito em um sem número de estudos, tem relação direta com a emergência do conceito de “economia popular”, aqui entendida como *conjunto de atividades econômicas realizadas por indivíduos, famílias e grupos dos “setores populares”*, tipicamente existentes nos bairros pobres e periferias das cidades de países em desenvolvimento. Um dos primeiros autores a tratar de economia popular e economia solidária na América Latina, o chileno Luis Razeto entende que, “excluído tanto da possibilidade de trabalhar quanto de consumir na economia formal e colocado diante de agudo problema de subsistência, o mundo dos pobres ativou-se economicamente” (1993a), dando lugar a diversas iniciativas e organizações que configuram o que ele chama de economia popular.

Em diversos textos produzidos desde meados dos anos 1980, Razeto constrói uma espécie de “tipologia da economia popular”, que, entre outras formas, inclui pequenos grupos ou

associações que empregam de modo coletivo seus limitados recursos para desenvolver atividades que satisfaçam necessidades de trabalho, alimentação, saúde, educação, moradia etc. Para designar especificamente estas formas associativas da economia popular, Razeto propõe o termo *organizações econômicas populares (OEPs)*³².

A exemplo de outros estudos latino-americanos, a tipologia de Razeto evidencia que formas econômicas associativas *não* são a única opção dos setores populares para a crise do trabalho:

“As organizações econômicas populares são apenas uma parte desse mundo popular e dessa realidade da pobreza economicamente ativada. Porém, é possível observar que desde estas experiências associativas e grupais se abre um processo mais amplo que, aos poucos, pode ir englobando mais setores da economia popular numa perspectiva da economia de solidariedade.” (RAZETO, 1993a, tradução livre)

As OEPs se caracterizam não pela posse de capital mas, ao invés, pela carência deste; por isso, a distribuição dos excedentes costuma atender apenas o mínimo para a subsistência. Neste sentido, Razeto e outros autores entendem que o objetivo não seria a acumulação de capital, mas atender às necessidades (imediatas ou integrais) do grupo, e daí vem a centralidade do trabalho, “buscada não como projeto, mas sim motivada pelo simples fato de que ali o trabalho é o único fator disponível, sendo os outros fatores – meios materiais, tecnologias, capacidades de gestão, financiamentos – tão escassos e pequenos que mal poderiam constituir o centro de nada” (RAZETO, 1993b, tradução livre). Ao valorizarem o trabalho em vez do capital, as formas associativas da economia popular tenderiam ao que Razeto identifica em pelo menos parte delas como “racionalidade econômica especial”, “lógica interna sustentada em tipos de comportamento e práticas sociais em que a solidariedade ocupa um lugar e uma função central” (RAZETO, 1999).

A interpretação da economia popular como economia que mobiliza setores do trabalho e não do capital aparece de modo forte na obra de outro autor latino-americano com extensa obra sobre a economia solidária, o argentino José Luis Coraggio (1994, 2004), que a define como conjunto de atividades econômicas realizadas pelos trabalhadores e suas famílias para obter meios de vida ou melhorar suas condições de vida. Como núcleo elementar desta economia popular, ele adota a *unidade doméstica* (concebida menos como família nuclear e mais como família extensa, incluindo relações por afinidade), formada por trabalhadores, isto é, pessoas que dependem da realização contínua de sua força de trabalho para viver. Também para Coraggio, o objetivo da unidade doméstica não é a maximização do lucro, mas a reprodução – simples ou ampliada – da vida de seus membros. Para alcançar este objetivo, os trabalhadores podem obter produtos diretamente

³² A tipologia de Razeto inclui 1) *formas associativas*, chamadas de OEPs, por ex. *talleres laborales* (pequenas unidades de produção e comercialização de bens e serviços); organizações para obtenção/preparação de alimentos, ou soluções de moradia ou serviços de infraestrutura, ou atender coletivamente problemas de saúde, educação, lazer etc. em bairros pobres; 2) *microempreendimentos de caráter individual, familiar ou de dois a três sócios*; 3) *iniciativas individuais informais* de produção, serviços ou comercialização em pequena escala, muitas vezes ligadas ao comércio formal (comércio ambulante, serviços domésticos, “bicos”); 4) *soluções assistenciais* (da mendicância às organizações de caridade); e chega a citar 5) *atividades ilegais ou mesmo criminosas* como formas de resistência à pobreza. Razeto possui extensa obra dedicada ao estudo da EP e ES, principalmente no período em que atuou no *Programa de Economía del Trabajo*. Ver Razeto (1984-5, 1993a, 1993b, 1999).

(auto-consumo, o que é trabalho de reprodução propriamente dito, incluindo o trabalho solidário para consumo coletivo) ou trocá-los no mercado por sua força de trabalho ou por bens e serviços produzidos com meios próprios³³.

É a lógica de “reprodução ampliada da vida”³⁴ que caracteriza e distingue a economia popular dos outros dois subsistemas da economia: a economia empresarial e a economia pública. Os três subsistemas são distintos, mas estão articulados, embora de modo hierárquico e desigual. Para Coraggio, trata-se de chegar a um sistema misto, composto dos três subsistemas, onde a economia popular se desenvolva até se transformar numa *economia do trabalho* propriamente dita, alcançando condições e recursos iguais aos outros dois e coexistindo em interação contraditoriamente complementar com o capital, de modo a distribuir estruturalmente com mais igualdade e mais solidariedade. Ressalte-se que, para Coraggio, embora a economia popular não apresente a mesma polarização entre capital e trabalho que existe na economia capitalista, contém outras formas de exploração do trabalho e admite grande diversidade dentro e entre suas unidades – em termos de condições de vida alcançadas, regras de distribuição interna e grau de consciência sobre “estratégias” de reprodução. Portanto, também para ele, apesar de diferente da lógica capitalista estrita, a economia popular não equivale exatamente a uma economia solidária.

No Brasil, o economista e professor da UCSal Gabriel Kraychete empresta do geógrafo Milton Santos os conceitos de “circuitos inferior e superior” da economia para apresentar sua própria definição de “economia dos setores populares”, com muitos pontos de contato com a concepção de Coraggio sobre a lógica de reprodução da vida, no sentido de não se caracterizar pela acumulação de capital, embora resulte de processo mais geral de acumulação capitalista e interaja (de modo subordinado) com o “circuito superior”. Trata-se, para ele, de retirar o foco da adjetivação desta economia para passar a focar os sujeitos que a compõem e a fazem acontecer, sem “idealizá-los”. A economia dos setores populares, incluindo tanto atividades

³³ Termo inicialmente introduzido por Coraggio (1994) para descrever processos e práticas que – para além da satisfação de necessidades básicas, no sentido de recriação das condições do chamado “trabalho produtivo” – visam a melhoria generalizada e contínua da qualidade de vida de todos os membros. Esta definição procura restabelecer relações entre atividades de produção e reprodução, que o capitalismo tende a separar. Em geral, atividades realizadas dentro da unidade doméstica são consideradas consumo, mas, se fossem isoladas, seriam produção (só que não-mercantil). Para Coraggio, a economia popular inclui atividades não-econômicas que a princípio não buscam a produção ou consumo de bens e serviços, mas que ele leva em conta por também se destinarem à reprodução ampliada de vida, aí incluídas organizações de reivindicação coletiva e atividades de educação, cultura e lazer – no Brasil estas últimas tendem a não ser consideradas nas definições mais disseminadas do campo da ES, constituindo um fator a mais de diferenciação em relação à economia popular.

³⁴ A lógica de reprodução ampliada da vida que corresponde ao subsistema da economia popular guarda vínculos com o conceito de “racionalidade reprodutiva”, desenvolvido por outro autor latino-americano, o costa-riquenho Franz J. Hinkelammert. Em seu verbete sobre “economia para a vida” (em co-autoria com Mora) no *Dicionário Internacional da Outra Economia* (CATTANI et al., 2009: 139-144), Hinkelammert sugere que toda reflexão econômica deveria partir do circuito natural da vida e do reconhecimento do ser humano como ser natural enquanto condicionante para a elaboração de uma teoria da ação, subordinando assim à racionalidade de reprodução para a vida todas as outras racionalidades, que mantêm com ela uma relação conflituosa. Esta racionalidade está na base de uma ação solidária necessária, concebida não como distorção como para a teoria racional da economia neoclássica, mas como condição objetiva de uma “economia para a vida”.

individuais ou familiares como diferentes formas de trabalho associativo, corresponderia às atividades que “possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida, e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital” (KRAYCHETE, 2000: 15).

Também o nicaraguense Orlando Nuñez (1996, 1998) distingue a economia popular propriamente dita de uma economia popular com características associativas e autogestionárias. A economia popular seria composta por famílias camponesas, trabalhadores autônomos informais, microempresas de autoconsumo, e outros sujeitos econômicos empobrecidos pela diferenciação do mercado capitalista. Segundo Nuñez, estes sujeitos da economia popular deveriam superar sua atomização desvantajosa para assumir formas cada vez mais sociais de produzir, comercializar e distribuir – o que, aliás, já estaria acontecendo na sua visão, por ex. os novos sujeitos que adotam a propriedade social. Só ao assumir características associativas e autogestionárias, a economia popular poderia vir a se caracterizar efetivamente como alternativa.

Não é difícil, portanto, observar as razões para a confusão conceitual a que me referi no início, pois ora é possível vislumbrar uma concepção da economia popular como oposta ou alternativa ao modo-de-produção capitalista – seja por envolver setores do trabalho e não do capital, ou ainda, por nortear-se pela lógica de “reprodução ampliada da vida”, na qual a primazia é da vida e não do lucro –, ora admite-se tal caráter alternativo apenas entre as formas propriamente solidárias da economia popular. A ideia de caráter alternativo da ES encontra eco nos autores latino-americanos que se reconhecem na tradição socialista crítica ao colapsado socialismo real – caso de Singer (1998) e Nuñez (1998), revisados adiante. Já a interpretação da economia popular em contraposição ao capitalismo é mais polêmica e tem gerado maior cautela, afinal, contrariando a ideia de tendência a uma consciência de solidariedade e de objetivos não orientados à acumulação de capital, há evidências da permanência de fortes contradições internas, como apontam o próprio Coraggio (2000) ou o peruano Aníbal Quijano (1998).

Quijano – junto com J. Nun, precursor da discussão sobre marginalidade nas ciências sociais latino-americanas nos anos 1960 – analisa pesquisas como as de Razeto, Coraggio e outros, para tratar de formas de sobrevivência dos marginalizados que não haviam sido suficientemente estudadas (embora já fossem então sugeridas) por sua teoria do *pólo marginal*: as unidades econômicas baseadas em relações de *reciprocidade* e organizadas como *comunidade*³⁵. Ele vê o surgimento das formas comunitárias atuais dentro do processo histórico de esgotamento da mercantilização da força de trabalho enquanto conseqüência de uma contradição, presente sobretudo no chamado “terceiro mundo”: formas pré-capitalistas de produção se dissolvem e liberam crescente força de trabalho, que o capitalismo é incapaz de

³⁵ Quijano (1998) lembra que tanto a reciprocidade quanto a comunidade foram elementos centrais da vida social na América Latina pré-colonial, embora suas formas atuais devam ser compreendidas como produto do mundo urbano moderno: ao contrário de comunidades tradicionais, fechadas e hierarquizadas, as atuais caracterizam-se por decisões coletivas tomadas sob critérios de igualdade entre os membros.

absorver totalmente; de outro lado, diante da incapacidade de absorção, formas não-salariais tendem a ser reproduzidas como no passado, agora sob as condições do capital e em articulação com ele. É para esta população sem capital e impedida de vender sua força de trabalho que a reciprocidade e a comunidade emergem como formas de organização para a sobrevivência, mas não são as únicas e coexistem inclusive com formas arcaicas, como a escravidão e a servidão, ou combinadas com salário. Quijano enfatiza que unidades organizadas *unicamente* segundo reciprocidade e comunidade constituem setor muito menor dentro do universo da economia popular – embora sua presença na América Latina seja importante, sobretudo quando se considera que a reciprocidade existe de modo generalizado no restante da economia popular.

Ao contrário de Razeto e outros, Quijano compartilha da visão mais cautelosa daqueles que reconhecem a importância de organizações como as OEPs entre os setores populares, porém percebem nelas tensões entre as práticas comunitárias e um individualismo ainda muito acentuado. Para ele, as relações de reciprocidade e comunidade nestas formas econômicas populares não são – como por ex. foram os *kibbutzim* – “resultado de comportamentos e decisões ideológicas nem de visões intelectuais, nem de uma prévia e separada ‘ética da solidariedade’”. Não são intento político-ideológico de ‘construir’ sociedades utópicas” (QUIJANO, 1998: 141). Na verdade, ele reconhece a existência de setor relativamente amplo da economia que não funciona com base na troca de força de trabalho por salário e no mercado (ou não apenas, combinando-se com outras formas de pagamento) e que se organiza sob formas predominantemente familiares (e eventualmente comunitárias) de controle e gestão dos meios de produção. Mas ressalta que, em algum grau, este setor admite formas de trabalho assalariado, estruturas hierárquicas e orientação para a acumulação do lucro, funcionando parcial ou totalmente segundo a lógica capitalista. Em suas palavras, trata-se, em muitos casos, de um “capitalismo dos pobres”.

Quijano admite algo como uma economia popular nos termos de Coraggio (ou seja, um setor que envolve os que dependem do trabalho para atender suas necessidades de sobrevivência), mas dentro de uma ambígua combinação entre padrões de reciprocidade e padrões do capital, onde são estes últimos que ainda predominam – o que, segundo ele, não é suficiente para admitir a existência de uma “economia alternativa” ao capital. Ele acredita que uma mudança súbita na geração de empregos e salários significativos enfraqueceria bastante estas experiências, mas, como é difícil imaginar esta mudança súbita em futuro próximo, reconhece a importância de prestar atenção nestas organizações³⁶.

“(N)o heterogêneo universo das denominadas 'organizações econômicas populares' em muitas cidades latino-americanas, é a própria materialidade das relações econômicas o que

³⁶ Como principais OEPs peruanas, Quijano destaca as *ollas* (cozinhas) *comunes* ou *comedores populares* – orientados para a sobrevivência imediata – mas é mais cético quanto às relações de reciprocidade e comunidade dentro de *microtalleres* (grupos de produção em pequena escala) ou mesmo de empresas autogestionárias, então formadas em sua maioria sob regime militar. O que ele considera realmente promissoras são as experiências de autogoverno local, das quais a mais famosa é a de Villa El Salvador, assentamento na periferia de Lima (embora hoje, com mais de 300 mil habitantes, o modelo não seja autogestionário como antes, por conta do tamanho e da obtenção da infraestrutura básica). Ver também Friedmann (1992) e cap. 3 de minha dissertação (CUNHA, 2002).

requer, ou obriga, por assim dizer, à solidariedade. Em outros termos, é o fato de a reciprocidade constituir a própria natureza das relações sociais que entranha a prática da solidariedade, inclusive talvez à margem (se não necessariamente contra) da consciência política e da ética social formal dos membros.” (QUIJANO, in SANTOS, 2002b: 491)

À imbricação conceitual-empírica entre economia solidária e economia popular, vem somar-se mais um elemento cheio de ambivalências: a economia (ou setor) *informal*, ou, de modo mais amplo, a *informalidade*.

Em verbete do *Dicionário Internacional da Outra Economia* (CATTANI *et al.*, 2009), Sarria Icaza & Tiriba argumentam que, para autores como Razeto e Coraggio, o termo “economia popular” também evidenciaria uma tentativa de ir além da distinção entre formalidade ou informalidade: mais do que classificar como formal ou informal, “trata-se de analisar a racionalidade interna das organizações econômicas geridas pelos próprios trabalhadores” (in: CATTANI *et al.*, 2009: 151). Note-se que, para as autoras, a economia popular propriamente dita não corresponde ao conjunto inteiro das atividades dos setores populares (que podem estar inscritas no que chamam de “economia informal”), mas só uma parte destas atividades, distinguindo-se pelo que elas entendem como “repúdio ao emprego da força de trabalho como uma mercadoria” – ideia que guarda vínculos com a de “reprodução ampliada da vida” mas que, de novo, traz o germe de certa confusão conceitual em torno do caráter “alternativo” desta economia.

No mundo da vida, a condição de informalidade presente em grande parte das formas da economia popular provavelmente deriva menos da opção consciente pela “negação da relação empregador-empregado” do que da luta cotidiana pela sobrevivência em um contexto de desestruturação do paradigma do trabalho assalariado (formal), sobretudo para os mais pobres. No Brasil, esta presença da informalidade na economia popular é generalizada – aliás, sejam as formas da economia popular solidárias ou não. Por isso, para lidar com os desafios da economia solidária neste país, é preciso levar em conta que os que recorrem ao trabalho autônomo associado são, como ressalta Girard-Nunes (in: LAVILLE *et al.*, 2005), majoritariamente oriundos da chamada “economia informal”. E mais: embora nem todas as iniciativas da economia solidária no Brasil sejam pequenas, pobres e informais, muitas assim permanecerão após darem início às suas atividades econômicas, principalmente nas áreas urbanas.

Como vimos, os dados do SIES mostram que 36,5% das 22 mil iniciativas mapeadas se encaixam na categoria de “grupo informal”, definido como o empreendimento solidário que “não possui nenhum tipo de registro legal ou formalização junto a órgãos públicos municipais, estaduais ou federais” (MTE, 2007b). Mas é possível ir além e observar que também os 52% que foram mapeados como “associação” tampouco podem *formalmente* constituir organizações econômicas, do ponto de vista da legislação brasileira. De fato, o Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002) estabelece que as associações são pessoas jurídicas de direito privado constituídas “pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (Art. 53º). Por isso, estas associações não podem emitir notas fiscais, o que lhes impede por exemplo de fechar contratos comerciais

com empresas ou participar de licitações públicas para compras governamentais. No SIES, 68% dos EES mapeados (independente da forma jurídica) declararam enfrentar dificuldades de comercialização; destes, 15% citaram a “falta de registro legal (para emitir notas etc.)” como uma das principais dificuldades encontradas (MTE, 2007a). Em geral, as iniciativas que se encontram na condição informal costumam ser justamente as mais frágeis tanto enquanto coletivos como enquanto unidades econômicas³⁷.

Em termos jurídicos, a forma natural a ser adotada por organizações econômicas solidárias seria o estatuto de “cooperativa”. Porém, como já mencionei, vários pontos da Lei Geral do Cooperativismo atualmente em vigor no país impedem a formalização como cooperativa da maioria dos empreendimentos solidários, sobretudo os mais pobres e de menor porte. Entre os principais motivos para a não-formalização como cooperativa, destacam-se a exigência do elevado número mínimo de 20 sócios-cooperados para criar uma cooperativa; os processos burocráticos demorados e caros de registro nas Juntas Comerciais (sediadas nas capitais)³⁸; e as questões de ordem tributária (dupla incidência de taxas etc.). Assim, embora muitas organizações solidárias funcionem na prática como cooperativas, não conseguem se formalizar como tal, e acabam se registrando como associação (ou nem chegam a se registrar). Caso necessitem emitir algum tipo de nota fiscal, um ou mais membros do grupo poderão optar pela via individual, por meio de “Recibo de Pagamento a Autônomo” (RPA) ou de “Nota Fiscal Avulsa” (dependendo da legislação local), ou, mais recentemente, registrando-se como “Empreendedor Individual”³⁹. Em todo caso, no atual quadro legal brasileiro, não será possível para estes grupos ou associações realizarem a emissão de nota fiscal de modo coletivo.

Esta realidade, enfrentada por muitas das iniciativas de economia solidária no Brasil, explicita como a definição do que é economia informal ou trabalho informal ocorre, necessariamente, em relação às formas que o Estado estabelece. Mas, se “os trabalhadores estão fora de forma” – em uma livre tradução de jogo de palavras do sociólogo francês Bruno Lautier (1991, 2004), um dos maiores especialistas mundiais sobre informalidade – que forma ou

³⁷ Nos microdados do SIES, dos 11.326 empreendimentos que se declararam como “associação”, 2.562 (ou 22,62%) não informaram o número de inscrição do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Isso não permite inferir que todos estes *não* possuam CNPJ, já que a coleta do dado pode ter se inviabilizado por razões diversas (por ex. o informante não dispunha do número no momento da entrevista, ou teve resistência em informá-lo ao entrevistador, ou o EES está em processo de obtenção do registro). Aliás, 2.163 das associações que não informaram CNPJ apresentam o termo “associação” no próprio nome, ou seja, a grande maioria se reconhece como associação, e há grande probabilidade de que já estejam registradas como tal. Porém, também é possível que parte delas não tenha o registro legal e na prática se encaixem na categoria de “grupo informal”.

³⁸ Vale lembrar que, se até 2002 as cooperativas sempre haviam se registrado na Junta Comercial, a partir do novo Código Civil abriu-se a interpretação de que, como são consideradas sociedades simples, independente de seu objeto e porte, deveriam ser registradas em cartório (Registro Público das Pessoas Jurídicas). A questão permanece em aberto, pois não há uma definição oficial por parte das autoridades ou da doutrina jurídica. Por ora, tanto Juntas Comerciais como cartórios estão registrando cooperativas, e a Receita Federal está fornecendo o CNPJ para os dois casos, até que haja pronunciamento oficial e posição mais uniforme da doutrina.

³⁹ Figura jurídica criada pela lei federal nº 128/2008, que complementou a chamada Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (nº 123/2006), justamente com o intuito de incentivar a formalização de trabalhadores informais.

formas seriam estas?

Na verdade, há extensa discussão teórica, no Brasil e em outros países, acerca dos critérios mais frequentes para se definir a economia informal. Em meio à profusão de definições multicritérios⁴⁰, Lautier (2004) chama a atenção para o fato de que a diversidade empírica da informalidade exige características mais sócio-econômicas do que técnicas, com destaque para o critério do *(pequeno) porte* e para o critério do *não-respeito à lei*. Ambos, porém, também teriam problemas, segundo Lautier. O primeiro, adotado sobretudo por instituições estatísticas oficiais – como é o caso do IBGE, que utiliza este critério na pesquisa sobre Economia Informal Urbana (Ecinf) – tende a misturar atividades e pessoas com características muito diversas (desde camelôs a profissionais liberais, passando ainda pelo trabalho de familiares que têm outra ocupação, pelo assalariamento “sem carteira” disfarçado de trabalho autônomo informal etc.). Já o segundo traz a complexa questão de qual ou quais leis não são respeitadas: mesmo se consideradas só as atividades lícitas (ou seja, excluindo-se atividades criminosas, como tráfico), há uma profusão de leis que podem não estar sendo sistematicamente respeitadas, por ex. regras previdenciárias, normas relativas às condições de trabalho, normas de segurança e saúde do trabalho, plano de ocupação territorial, entre outras. Segundo Lautier, o que mais comumente se considera é a *ausência de cadastramento nos registros oficiais* e a *ausência de contabilidade*⁴¹. De qualquer modo, uma das principais dificuldades para chegar a critérios e definições é justamente a extrema heterogeneidade do informal: “(A) questão não é apenas escolher um critério ou outro (ou muitos), mas saber se isto permite definir um conjunto de atividades que tenham características relativamente próximas, e suficientemente diferentes daquelas de outras atividades sociais, para que possamos falar de um 'setor informal' e agir sobre ele.” (LAUTIER, 2004: 17, tradução livre).

Aliás, é preciso concordar com Lautier quando este não considera legítimo falar de um “setor informal”, não só por conta desta heterogeneidade, como também porque a informalidade estaria presente em tudo, dentro da sociedade e inclusive dentro do Estado, apesar de constantemente definida como “não-respeito às regras estatais”. Porém, o fato de não constituir um setor não significa que a informalidade não tenha suas regras, mecanismos e lógicas sociais⁴².

⁴⁰ Por ex. em 1972, a OIT definia 7 critérios, anos depois ampliados por Sethuraman, em estudo também da OIT, para 15 critérios (*apud* LAUTIER, 2004: 12). No Brasil, além do pequeno porte e ausência de registro (que em geral definem o informal em relação ao formal e ao Estado), outras características comumente utilizadas são a inserção autônoma, a baixa produtividade, a pouca qualificação ou a ausência de proteções sociais, traços que têm permanecido mesmo com a ampliação do setor e incorporação de novos perfis, como desempregados do setor formal. Mas é bom lembrar que, como observou Lautier, dificilmente os casos concretos apresentarão simultaneamente todas as características previstas nas definições multicritérios de perfil mais tecnicistas.

⁴¹ No primeiro caso, Lautier observa que é critério muito adotado porque mais fácil de captar nas pesquisas – aliás, é o caso do próprio SIES (*cf.* nota 37) – sendo que, mesmo sem o registro como empresa, na verdade o estabelecimento pode respeitar as demais leis e até ter outros cadastros (por ex., formas de transporte “alternativo” que chegam a firmar parcerias com o poder público em várias cidades brasileiras). No segundo caso, ele adverte para o risco de colar uma imagem de “atrasado” (apesar de casos de atividades muito dinâmicas onde a contabilidade existe, porém de forma não-escrita), ou então uma imagem de “pirata”, “clandestino”, dando a entender que se trata de escapar do fisco (LAUTIER, 2004: 16).

⁴² A respeito destas estruturas e lógicas próprias, ver especialmente o cap. 4 de Lautier (2004). Também Girard-

Na verdade, a informalidade tem muitas formas, “mesmo se não aquelas que lhe quer impor o Estado” (*ibid.*: 4, tradução livre).

Esta heterogeneidade que mescla indivíduos, unidades produtivas (ou domésticas) e atividades econômicas pode ser bem observada no Brasil, onde se fala tanto em *economia informal* quanto em *trabalhadores informais*. A primeira é definida pelo IBGE como uma economia formada por pequenas unidades produtivas com até cinco empregados (IBGE, 2003), segundo o critério do pequeno porte. Já os segundos geralmente são considerados como os que não possuem os vínculos empregatícios previstos em lei (“sem carteira”) e os que trabalham de modo autônomo (“conta própria”) sem proteção social, segundo o critério do não-respeito às leis. A economista Maria Cristina Cacciamali, uma das pioneiras dos estudos sobre o informal no Brasil, chama a atenção para o fato de que a intersecção entre esses dois universos nem sempre é óbvia, já que existem muitos trabalhadores informais em grandes empresas formais, bem como trabalhadores contratados como pessoas jurídicas, mas que na prática atuam como assalariados, ou “conta própria” que podem estar devidamente formalizados e protegidos (CACCIAMALI, 1989)⁴³. Além de escancarar as fronteiras fluidas entre formal/informal, revelando a fragilidade da separação setorial original, a “informalização do formal” teria dois efeitos importantes, apontados por Lautier: primeiro, o deslocamento para a distinção entre trabalhadores ou micro-empresendedores com renda estável e qualificação vs. trabalhadores pouco qualificados, precarizados, com baixa renda (ambas as categorias existem tanto no formal quanto no informal); segundo, o recurso à terceirização via micro e pequenas empresas ofereceria cada vez menos vantagens relativas (LAUTIER, 2004: 28).

As dificuldades para se definir o informal desembocam em dificuldades para mensurá-lo. Em meados dos anos 1980, o percentual de “sem carteira” já atingia cerca de 30% dos ocupados. Se a estes forem somados também os chamados “conta própria” e também os trabalhadores não-remunerados, mais da metade da população ocupada no Brasil encontrava-se sem proteção social. Ao longo dos anos 1990, o grau de informalidade do mercado de trabalho no Brasil apresentou um crescimento sem precedentes, maior até do que na crise do início dos anos 1980 – mostrando que esta expansão estaria mais associada a componentes estruturais do que cíclicos, segundo estudiosos da informalidade como Ramos (2002) e Amadeo *et al.* (1994) (*apud* ULYSSEA, 2005).

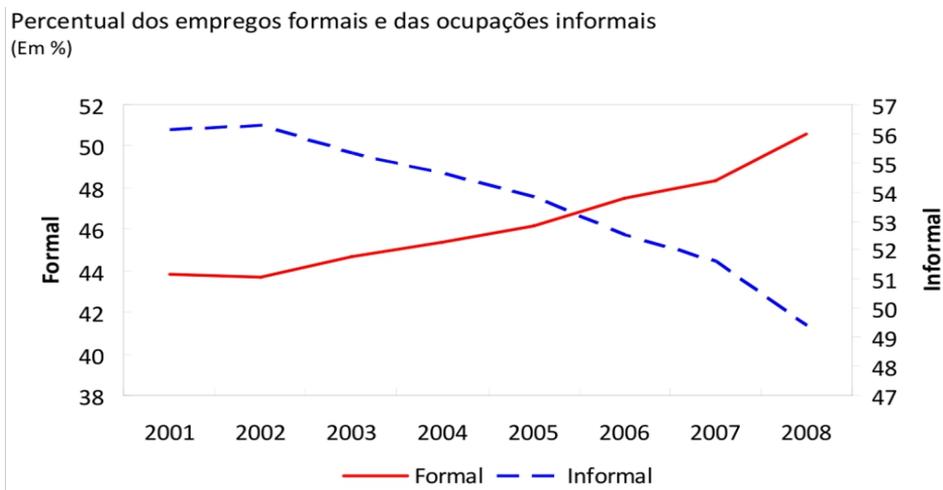
Quanto à primeira década do século XXI, o **Gráfico 1**, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a partir das Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar (PNAD) realizadas pelo IBGE entre 2001 e 2008, mostra que, embora o grau de informalidade tenha começado a declinar continuamente a partir de 2002 – em contraposição ao crescimento dos

Nunes & Theodoro (2003), ao estudarem três categorias informais em Brasília, mostram que o setor se caracteriza como rede hierárquica, estruturada e clientelista, na qual a entrada e manutenção são difíceis e dependem muito de laços e relações internas.

⁴³ Sobre a crescente desvinculação entre informalidade e baixa escolaridade, ver a tese de Tânia Tosta (2008).

postos de trabalho ditos protegidos (assalariados “com carteira”, estatutários e militares) – chegando a 49,4%, o menor nível da década, ainda assim ele se manteve em torno de metade do total da população ocupada no Brasil. Evidentemente, devido à confusão em torno do termo no caso do critério oficialmente utilizado pelo IBGE, que se apóia na ausência de seguridade social, há um inevitável aumento do emprego informal quando o emprego formal declina, já que expressiva parte do crescimento do informal se deve à precarização (ou perda de direitos laborais e sociais) dos empregos formais existentes.

Gráfico 1 – Percentual de empregos formais e ocupações informais – Brasil – 2001-2008



Extraído de Ipea (2009b: 18).

Nota: “O grau de informalidade aqui utilizado é definido como a razão entre trabalhadores sem carteira, conta-própria e não remunerados sobre o total de ocupados => trabalhadores sem carteira + conta-própria + não remunerados / trabalhadores sem carteira + conta-própria + não remunerados + protegidos + empregadores” (IPEA, 2009b: 17 – nota 8).

Se há tanta dificuldades para se definir e mensurar o que é “economia (ou setor) informal”, como foi possível chegar a uma generalização tão grande do uso desta expressão? Lautier (1991) foi um dos primeiros a descrever este caso raro, senão único, de uma noção criada no seio de uma instituição internacional (o Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe, da Organização Internacional do Trabalho – Prealc/OIT), e em seguida amplamente difundida entre políticos, pesquisadores, ativistas etc. – o que é tanto mais surpreendente porque se trataria, nas palavras do estudioso da informalidade Claude de Miras (1991), de “conceito analítico frágil” (*apud* LAUTIER, 2004: 11). Já Luiz Antonio Machado da Silva (2003), outro pioneiro dos estudos da informalidade no Brasil, parte de uma distinção entre “noção” (de base ideológica) e “conceito” (de base científica) para classificar a informalidade como “quase-conceito” e chega mesmo a afirmar que, após sua banalização, ela teria se tornado “noção” (SILVA, 2003: 143). Para Lautier (2004), a generalização de um termo único para se referir a realidades tão diversas como o comércio de rua, o tráfico de drogas, o emprego não-declarado nas grandes firmas e o trabalho doméstico reflete uma nova forma de pensar o desenvolvimento e a necessidade de conferir um papel a este conjunto de realidades nas políticas de desenvolvimento. Central nesta nova forma de pensar o desenvolvimento é o consenso em torno do progressivo abandono de uma perspectiva de

integração da população urbana à sociedade salarial moderna – que havia sido o projeto das abordagens de desenvolvimento durante décadas – para dar lugar a uma perspectiva paliativa, de “gestão da pobreza” (para usar o termo de G. Procacci), que no limite fecha o acesso à cidadania e despolitiza o debate em torno das relações econômicas no plano nacional e internacional.

Evidentemente, enquanto realidade empírica, a economia informal já existia bem antes da invenção do termo – e aliás, não só no chamado “terceiro mundo” (LAUTIER, 2004: 7). No caso do Brasil, atividades econômicas informais estão ligadas à própria formação histórica do mercado de trabalho livre no Brasil, marcada pela exclusão de parte expressiva da mão-de-obra nacional, como mostraram autores como Kowarick (1994) e Theodoro (2005). A emergência do conceito de “setor informal” no começo dos anos 1970 se deve em grande parte à tentativa de explicar estas realidades que já existiam em todo o mundo, e cuja persistência colocava em questão a visão desenvolvimentista de base keynesiana que predominara anteriormente.

As análises iniciais da Cepal haviam entendido o informal como produto da ausência de crescimento, que, como tal, tenderia a desaparecer com o desenvolvimento calcado na industrialização. Mas, já nos anos 1960, os teóricos estruturalistas da dependência, em sua releitura crítica do cepalismo, revisaram o subdesenvolvimento a partir do resgate da idéia de *marginalidade*, mostrando que o subemprego (e parte do desemprego) não seria forma passageira, de transição, mas sim resultado da própria modernização. Segundo Mário Theodoro, a principal contribuição do enfoque dependentista sobre a marginalidade de autores como Nun e Quijano foi a introdução de “uma perspectiva histórica e social que ultrapassava a visão técnica e economicista do problema do subdesenvolvimento” (2002: 10). Nesta perspectiva de base marxista, a população marginal, “reserva da reserva da reserva” que no fundo jamais conseguiria se inserir laboralmente, seria não obstante absolutamente *estrutural* para essa sociedade, em um sentido socioeconômico e sociopolítico que ultrapassa as questões do mercado de trabalho. Porém, a posterior gênese institucional do conceito de “setor informal”, dentro da OIT/Prealc, reintroduziria perspectiva mais técnica e economicista. Mais recentemente, a própria OIT, em sua 90ª reunião de trabalho, realizada em 2002, no contexto das discussões em torno do “trabalho decente”, reconheceu o uso equivocado e até errôneo da expressão “setor informal” no passado, preferindo agora a denominação “economia informal”, a fim de “refletir estes aspectos dinâmicos, heterogêneos e complexos de algo que em realidade é um fenômeno mais que um 'setor' no sentido de grupo ou atividade econômica específica” (OIT, 2002: 2, tradução livre).

Independente de críticas e revisões, o conceito de “informal” rapidamente se consolidou como um dos principais instrumentos analíticos sobre o mercado de trabalho, motivando diferentes abordagens de acordo com distintas vertentes teóricas. Segundo Lautier (2004), se até meados dos anos 1980 prevaleceu a interpretação do “informal” como um conjunto de estratégias de sobrevivência – das quais apenas uma pequena parte, mais dinâmica, estaria destinada a se formalizar –, a partir daí, e já sob o signo de políticas de forte ajuste impostas por organismos como FMI e Banco Mundial bem como da ascensão do tema do combate à pobreza, muda a visão

sobre o informal, que passa a ser encarado como espécie de panacéia para problemas sociais.

Lautier critica enfaticamente a fragilidade dos fundamentos deste novo papel da economia informal. A “tese da substituição” – ou seja, empregos perdidos pelo emprego formal poderiam ser compensados pelos postos de trabalho nos micro e pequenos empreendimentos de caráter familiar –, embora encontre certa base estatística, esconderia na verdade a redução da proteção ao trabalho, além de apresentar outros problemas, como o fato de que nem todas as atividades econômicas podem ser feitas por MPEs (por ex. ramos industriais pesados) ou o mito de que o menor custo do trabalho representa maior competitividade, porque também há diferença de produtividade em relação às médias e grandes. Já a tese da “hiper-flexibilidade” – de que os postos de trabalho da economia informal teriam maior resistência à crise por conta da solidariedade interna e laços pessoais entre patrões e trabalhadores nestes empreendimentos de caráter familiar ou de vizinhança – seria no mínimo ambígua, porque o inverso também é verdadeiro: com a retomada da economia, a economia informal só mantém trabalhadores se a remuneração ficar acima da economia formal. A flexibilidade se daria mais por conjuntura, não por opção, sendo, na maioria das vezes, sinônimo de precarização e subemprego.

Mas a imagem que se consolidou definitivamente no final do século XX no discurso das instituições internacionais foi esta de um trabalhador pobre (e informal), porém “empreendedor”. Nos contextos nacionais da América Latina dos anos 1990 e 2000, este discurso disseminou-se rapidamente. Ele é bem conhecido: o “empreendedorismo” tem a ver com o esforço pessoal de cada um, e a possibilidade de se reinserir, ou no jargão da época, recuperar a “empregabilidade”, está condicionada por este empenho⁴⁴. Ou seja, em última instância a responsabilidade é individual, a despeito de treinamento profissional e algum financiamento (em geral limitados e insuficientes), e também das redes de relações familiares e de vizinhança que logo adquiriram evidência neste discurso; afinal, este é também o discurso que se apropriou dos sentidos das redes de solidariedade local, fundamentando-se em teorias como as do “capital social” (abordadas adiante). Aí Lautier tem razão quando diz que, “[s]e a economia popular é talvez ‘contra-capitalista’, no sentido de que a acumulação não é sua finalidade, não obstante ela se torna elemento central de uma estratégia das instituições internacionais que, por sua vez, não tem nada de contra-capitalista” (*ibid.*: 33-4, tradução livre)⁴⁵.

Enfim, estes temas voltam na contextualização das políticas públicas de trabalho e sociais,

⁴⁴ Para uma revisão crítica da passagem à empregabilidade/empreendedorismo, ver Machado (2002).

⁴⁵ O problema parece ser de novo a redução do todo às partes, por ex. nas críticas que Lautier dirige às visões da economia informal enquanto lugar de solidariedade, comportamento anti-econômico, *débrouillardise* (inventividade, engenhosidade, ou, em tradução mais livre, capacidade de “se virar”, se adaptar, sair de situação-problema), quando na verdade persistem relações de dominação e exploração, mesmo quando não visíveis: “Diante da incapacidade do Estado e das firmas capitalistas criarem postos de trabalho, a busca por meios de existência leva a um desenvolvimento da criatividade e à invenção de novas formas de produzir. Não se nega esta inventividade, mas não parece possível deduzir daí que existem as sementes de um modelo alternativo de desenvolvimento” (LAUTIER, 2004: 29-30, tradução livre). Ora, a alternativa não está dada de antemão na ES, mas Lautier equivocadamente entende que economia popular, economia informal e formas coletivas de auto-organização viram sinônimos em Razeto (quando na verdade viu-se que há um esforço teórico para distinguir).

mas o que se quer enfatizar, na tentativa de vislumbrar fronteiras conceituais que permanecem borradas porque também as fronteiras empíricas o são – já que as formas econômicas solidárias são predominantemente constituídas pelos setores populares e boa parte delas é informal segundo todos ou quase todos os critérios – é a necessidade de repolitizar um debate muitas vezes tratado de forma técnica ou gerencial nas políticas públicas.

A economia solidária se pretende projeto político, mas para isso seria preciso desconstruir visões que estão se apropriando do que ocorre como prática (e que já ocorria muito antes da “descoberta” do Banco Mundial sobre o “capital social” dos pobres), o que passa também por desconstruir leituras predominantes de desenvolvimento, como sugerem G. Delgado e M. Theodoro (2005). Além de superar certo pensamento dual, etapista e modernizante tão persistente na literatura sobre desenvolvimento (aliás, conforme a clássica crítica de F. de Oliveira em 1972), isso significaria trazer para o centro da concepção de desenvolvimento as questões nunca resolvidas de igualdade e equidade (nas relações fundiárias, nas relações de trabalho, nos direitos de cidadania). Os dilemas da naturalização da desigualdade estão na base do profundo imbricamento entre informal e formal, entre “circuitos inferiores e superiores”, entre o que é economia popular e o que não é. Também a economia solidária, em sua construção teórica e sócio-histórica, está permanentemente desafiada a lidar com estes dilemas. Mas sem cair, a exemplo do que alerta Kraychete, na suposição restrita e simplificadora de que seu fundamento estaria nas relações de solidariedade como único princípio motivador e organizador, o que “gera a ilusão sedutora de aparentes soluções perfeitas, mas frustrantes, transformando paisagens socialmente vivas e factíveis em miragens” (KRAYCHETE, 2007). É aqui que podem emergir as ilusões do discurso conservador e utilitarista – mas também os reducionismos do discurso crítico de esquerda que rejeita a economia solidária de antemão, como se verá a seguir.

1.2.3. Economia solidária, economia de trabalhadores, economia socialista

Uma das características que emerge do mundo da economia solidária e é constantemente reivindicada nos seus documentos, discursos e espaços é o fato de esta ser uma economia de trabalhadores, ou seja, um campo de práticas sócio-históricas em que os sujeitos são oriundos das classes trabalhadoras ou – para usar o termo proposto por um dos mais destacados sociólogos marxistas no Brasil, o professor da Unicamp Ricardo Antunes, no contexto das novas morfologias do trabalho – da “classe-que-vive-do-trabalho” (ANTUNES, 1995, 1999)⁴⁶. Este é um tema importante a ser discutido, na medida em que parte da teoria social crítica questiona a

⁴⁶ Antunes formulou a expressão exatamente para se contrapor aos debates no campo do marxismo que apontavam o declínio da centralidade do trabalho como realidade objetiva e categoria sociológica, notadamente C. Offe e A. Gorz. “Uma noção ampliada, abrangente e contemporânea da classe trabalhadora hoje, a classe-que-vive-do-trabalho, deve incorporar também aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de salário, como o enorme leque de trabalhadores precarizados, terceirizados, fabris e de serviços, *part-time*, que se caracteriza pelo vínculo de trabalho temporário, pelo trabalho precarizado, em expansão na totalidade do mundo produtivo. Deve incluir também o proletariado rural, os chamados boias-frias das regiões agroindustriais, além, naturalmente, da totalidade dos trabalhadores desempregados que se constituem nesse monumental exército industrial de reserva” (ANTUNES, 1995: 218).

economia solidária por supostamente retirar a centralidade do trabalho e legitimar a exploração das classes trabalhadoras e o abandono da luta de classes. Como a economia solidária mobiliza em torno de si o campo das esquerdas (em suas diversas vertentes: de matriz cristã, sindical, intelectual-acadêmica, educação popular, movimentos sociais e organizações de base etc.), cuja inspiração ainda é – pelo menos na América Latina – fortemente marxista, estabelece-se assim uma relação esquizofrênica entre a economia solidária e algumas leituras que se filiam ao marxismo, como discutirei adiante. Antes, porém, vale situar um pouco mais o “lugar” da economia solidária no mundo do trabalho e dos trabalhadores, em termos de dados e de representações.

O número de trabalhadores da economia solidária registrado pelo mapeamento feito entre 2005 e 2007 é muito pequeno em relação ao total de pessoas ocupadas no Brasil, ainda que se leve em conta que tal mapeamento não foi um censo e só alcançou parte do território nacional. Em 2009 (portanto após o mais recente ciclo mundial de crises econômicas, com impactos no aumento do desemprego), segundo os dados da PNAD/IBGE, a população economicamente ativa era formada por 101,1 milhões de pessoas, das quais 92,7 milhões estavam trabalhando e 8,4 milhões procuravam trabalho. Isso significa que o equivalente a cerca de 1,2% da PEA estaria envolvido em alguma experiência de economia solidária, embora não seja possível estabelecer comparações diretas entre os microdados do SIES e os da PNAD ou de outras pesquisas que envolvem o mundo do trabalho no Brasil (que em geral tomam o “indivíduo” como unidade analítica, ao contrário do SIES, cuja unidade analítica é o “empreendimento”)⁴⁷.

Se as categorias estabelecidas na PNAD – única com levantamento anual sobre trabalho de abrangência nacional – dos ocupados por *posição na ocupação* fossem aplicadas aos trabalhadores da ES, a maioria provavelmente se enquadraria dentro de “conta própria”⁴⁸ (total de 19 milhões de pessoas em 2009), mas alguns poderiam se encaixar nas categorias de “trabalhador não-remunerado” (4,2 milhões de pessoas), “trabalhador na produção para o próprio consumo” (3,8 milhões de pessoas) e “trabalhador na construção para o próprio uso” (92,7 mil pessoas). Por outro lado, por definição os trabalhadores associados não são “empregados”, seja com ou sem carteira, nunca sendo demais reforçar que, caso se verifique a existência de relações de emprego envolvendo os trabalhadores associados (abertamente ou de modo disfarçado, por ex., no vínculo imposto pela tomadora de serviço), não se tratará de cooperativa “autêntica”, e sim uma “coopergato” fraudulenta, sujeita à devida fiscalização pelos órgãos competentes⁴⁹.

⁴⁷ A grande exceção é a pesquisa de Economia Informal Urbana, realizada pelo IBGE em 1997 e 2003, esta última com o Sebrae. Embora limitada às zonas urbanas e sob critérios que abrangem empreendimentos de base familiar, poderia ser fonte de interessante comparação para alguns indicadores que emergem do SIES.

⁴⁸ Na PNAD, “pessoa que [na semana de referência] trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não-remunerado” (IBGE, 2009).

⁴⁹ Por outro lado, a cooperativa pode ser “autêntica” (segundo os princípios da ES) e ter trabalhadores não-sócios: com efeito, 15% dos empreendimentos mapeados no SIES 2005/2007 estavam nesta condição. Em uma cooperativa de tipo ideal, a divisão entre capital e trabalho extingue-se, e todos os trabalhadores são conjuntamente proprietários. A realidade, porém, será sempre mais complexa. Por isso, o debate persiste e não

Outro exercício interessante, que foge ao escopo deste trabalho, seria mapear, na medida do possível, a trajetória recente de trabalhadores da economia solidária até a sua entrada no trabalho associado. Estudos sobre o mundo do trabalho no Brasil (GUIMARÃES, 2002; GUIMARÃES & HIRATA, 2006) têm evidenciado que os trabalhadores percorrem trajetórias onde as fronteiras entre as condições de “ocupado”, “desocupado” e “inativo” são muito mais fluidas do que se imaginava, realidade que também se verifica em estudos de caso sobre ES. Muitos dos trabalhadores da ES, sobretudo em empreendimentos muito pequenos, quase sempre informais, encontram-se numa fronteira tênue entre a *permanência no grupo produtivo*, a *realização de “bicos” ocasionais* (os próprios dados do mapeamento mostram que a atividade de economia solidária é frequentemente uma complementação da renda familiar, cuja parte principal proviria de outras fontes), e a *desocupação*, seja ela *aberta* ou *oculta* (por “desalento” ou por “precariedade”, para usar a terminologia do Dieese para captar formas de desemprego antes invisíveis).

Por trás de números e estatísticas que não dão conta de dimensionar adequadamente a economia solidária, ou simplesmente a ignoram, há uma realidade que é viva e pulsante, construída cotidianamente por homens e mulheres. Quais os sentidos de seu reconhecimento e auto-reconhecimento enquanto um conjunto de práticas protagonizadas por trabalhadores/as?

Desde logo, é preciso lembrar que o trabalho associado, embora seja referência forte na construção das representações do mundo da economia solidária, não é a única forma admitida nestas representações, nem mesmo é a principal que emerge dos dados do mapeamento. Nas formas solidárias de distribuição, consumo ou finanças, não haverá a vivência do trabalho em coletividade da produção associada de bens ou serviços, mas há diferentes graus de vivência associativa e autogestionária em uma atividade de alguma forma vinculada à geração de recursos para a promoção de meios de vida. Além disso, são também trabalhadores os que se associam no campo para comercializar em conjunto a produção familiar, ou participar de uma cooperativa de crédito rural, ou fazer uso coletivo de um galpão, uma casa de mel, uma casa de farinha. E são trabalhadores os que se associam nos bairros e comunidades de centros urbanos para comercializar ou trocar sua produção artesanal numa feira ou espaço de comercialização, ou para organizar e gerir de modo comunitário uma rede de solidariedade entre produtores e consumidores locais, ou para participar da construção coletiva de moradias populares. Estes também são espaços de exercício da solidariedade, ajuda mútua e gestão democrática que contribuem para o sentido da economia solidária enquanto prática do mundo dos trabalhadores.

Em segundo lugar, cabe ressaltar que, no Brasil, o mundo da economia solidária admite a existência de pelo menos outros dois “segmentos” ou conjuntos de atores, além daquele composto pelas iniciativas ou organizações econômicas solidárias formadas por trabalhadores: um é o “segmento” das chamadas *entidades de apoio, assessoria e fomento* à economia solidária,

há – ou pode bem ser que nunca haja – critério único acerca do percentual de empregados que uma organização autogestionária pode manter sem se “desvirtuar” dos princípios que a caracterizam como tal. O tema chegou a ser discutido nos processos de mapeamento em alguns estados, nos quais se definiu um percentual máximo de não-sócios em cada empreendimento solidário como critério para sua inclusão ou não na base de dados.

conjunto heterogêneo composto por entidades sindicais, núcleos e instituições universitárias, centros de educação popular e ONGs, entidades religiosas etc.; e outro é o “segmento” dos *gestores de políticas públicas* de economia solidária. São estes os três “segmentos” que estão hoje representados nos principais espaços de articulação da ES no Brasil, como o FBES e o Conselho Nacional, ainda que haja discussões acerca de outras representações específicas, particularmente as chamadas *ligas e uniões* (que costumam exercer simultaneamente papel de representação, e de apoio e assistência técnica), e as próprias iniciativas mistas de articulação, envolvendo alguns ou todos os “segmentos” anteriores sob a forma de *redes e fóruns*.

Por outro lado, em várias ocasiões reforça-se uma correspondência do mundo da economia solidária unicamente com os empreendimentos solidários propriamente ditos, já que são estes que realizam atividades econômicas de forma associativa (embora as entidades de apoio e gestores públicos sejam importantes para seu apoio e fortalecimento). Aqui cabe mencionar que a afirmação da economia solidária enquanto uma economia de trabalhadores também se constrói por meio da distinção em relação ao “terceiro setor”, uma definição pela negação: o que a economia solidária *não* é. Esta diferença aparece de modo bem mais sutil na Europa, permitindo referências cruzadas dentro do campo⁵⁰. Mas não no Brasil, onde via de regra as organizações do chamado “terceiro setor” assumem o lugar de “agentes externos”, que apóiam as iniciativas econômicas solidárias e participam deste mundo, mas não se confundem com elas (ou ao menos não “para dentro”, já que “para fora” persiste muita confusão, aliás ponto frequentemente levantado em críticas à ES no campo das esquerdas). Este é mais um debate em aberto, envolvendo discussões em torno da representação legítima nestes espaços, quem pode falar em nome da ES etc., e até questionamentos em termos dos beneficiários das políticas aqui analisadas, na medida em que dentro delas existem ações direcionadas ao fortalecimento institucional de entidades de apoio e órgãos governamentais e suas respectivas redes.

Enquanto campo de práticas e discursos em construção, a passagem ao referencial socialista no horizonte desta economia de trabalhadores não se estabelece de modo homogêneo. Mas é claro que o socialismo está presente de muitas maneiras nos processos de representação e auto-representação da economia solidária, em suas distintas vertentes de inspiração marxista em maior ou menor grau. São constantes as referências às categorias marxianas/marxistas, mesmo porque a força da crítica anti-capitalista de Marx é inegável, e porque, afinal, seu ideal de socialismo era justamente o de uma “sociedade de livres produtores associados”. Ao mesmo tempo, este tem sido um dos debates mais difíceis e em muitos sentidos um não-debate, pois, se é fato que a economia solidária se coloca como perspectiva socialista para muitos de seus intelectuais e lideranças, recebe no entanto críticas ferrenhas de boa parte da esquerda⁵¹.

⁵⁰ Mesmo na Europa a construção da ideia de “terceiro setor” diferencia-se da concepção nos EUA, onde diferentes organizações civis (incluindo os sindicatos) são tidas como fruto de uma mesma gênese associativa, e a distinção predominante se dá entre “setor não-lucrativo” (*non profit*) ou destinado ao lucro (LAVILLE, 2001: 40).

⁵¹ Para entender as críticas do marxismo de base revolucionária, seria preciso retornar à própria história das divergências sobre as formas associativistas que se estabeleceram no seio do pensamento socialista, desde a

No Brasil, de modo bem amplo, as críticas de base marxista poderiam ser divididas em dois grandes tipos. Existem as que sumariamente rejeitam a economia solidária como “anti-capitalismo romântico”, “socialismo utópico”, “projeto salvacionista”, “fetichismo da autonomia”, “neo-conservadorismo pós-moderno” etc., como R. Barbosa (2007) e M. T. Menezes (2007), entre vários outros autores, em sua esmagadora maioria da área de serviço social⁵². E há as que apontam criticamente as muitas contradições, mas da perspectiva de fortalecer a autogestão da ótica revolucionária e a economia solidária como projeto político (NOVAES, 2008; DAGNINO & NOVAES, 2007). Este segundo tipo de críticas é o que possibilita algum diálogo, enquanto no primeiro caso trata-se na verdade de um monólogo, fechado no uso de um idioma todo próprio, como é típico dos dogmatismos marxistas. Em geral, o segundo grupo, embora também se posicione criticamente contra o que entende como “socialismo de mercado” ou “revisão” do pensamento marxista em muitas das práticas e ideias atuais, conhece de perto e muitas vezes atua junto às experiências concretas, ao contrário do primeiro grupo. Assim como Cruz e Santos, considero que a maioria das críticas do primeiro grupo está de fato *falando sobre o que não conhece empiricamente*: “são produzidas desde um olhar 'crítico-crítico', que 'imagina' os empreendimentos, ao invés de conhecê-los e interpretá-los” (CRUZ & SANTOS, 2011: 69).

No Brasil, o mais conhecido estudioso da economia solidária é o próprio economista e professor da USP Paul Singer, Secretário Nacional de Economia Solidária desde 2003. É ele o alvo preferencial da crítica marxista de tipo dogmático, como Germer (2006) e Menezes (2007), que em geral se dedicam a uma espécie de varredura sobre os pontos em que os escritos de Singer se afastariam ou distorceriam “o que Marx escreveu”.

As principais elaborações teóricas de Singer sobre a economia solidária datam

época das críticas de Marx a Proudhon, e antes disso, ao socialismo associacionista francês, de precursores como Fourier e Saint-Simon, depois estigmatizado como “utópico” – algo que não pretendo fazer aqui com o detalhamento que seria merecido. A este respeito, ver Ansart (1969), Chaniel (2009), Cruz & Santos (2011), e o número 16 da Revue du Mauss (2000), *L'autre socialisme: entre utilitarisme et totalitarisme*.

⁵² A presença incontestável de professores e alunos das Faculdades de Serviço Social neste tipo de crítica à ES não se dá por acaso e mereceria toda uma reflexão sobre a possibilidade de construção de conhecimento crítico em certos “feudos” acadêmicos. Entre artigos, teses e dissertações, além dos livros de Barbosa e Menezes (derivados de teses), a lista é imensa – embora os argumentos meio que se repitam, pois se baseiam todos na mesma bíblia. Ocorre que o serviço social no Brasil é dominado por forte dogmatismo marxista desde o chamado “movimento de reconceituação” que ganhou força nos anos 1980, enquanto projeto mais amplo de “renovação crítica” da profissão de assistente social em outros países latino-americanos (cf. IAMAMOTO, 2007). Esta é a perspectiva que em pouco tempo se tornou hegemônica, e que “permanece fiel ao materialismo histórico como a matriz teórica do Serviço Social, recusando toda revisão do arcabouço teórico do marxismo clássico” (MATHIS & SANTANA, 2009). Fora do serviço social, as principais “críticas marxistas” à ES vêm notadamente da economia, como Germer (2006), ou da ciência política, como Zarpelon (2003) e Castro (2009), ambas aliás da Unicamp, onde há importante núcleo marxista (o Cemarx). Definitivamente, não é meu objetivo estender-me a respeito do caso do serviço social, mas nunca é demais lembrar as palavras do próprio Marx negando ser “marxista” se isso significasse o marxismo bitulado dos guesdistas franceses (segundo carta de Engels a K. Schmidt, 5 de agosto de 1890). Para uma crítica às tendências de engessamento da teoria e práxis marxianas cometidas pelos que pretendem uma crítica marxista mas se utilizam do “marxismo vulgar”, ver Hobsbawm (1998).

principalmente do final dos anos 1990, particularmente no livro *Uma utopia militante*, (1998), nos capítulos finais do livro *Globalização e Desemprego* (1999), e no artigo “Economia solidária: um modo de produção e distribuição” de livro organizado em conjunto com André R. de Souza (2000), além de debatidas em seminário sobre “economia socialista” em 2000. Desde 2003, com o envolvimento nas atividades do cargo público, sua discussão de ideias passou a se dar principalmente por meio de entrevistas, debates públicos e artigos de jornal, além de textos de teor mais introdutório ou direcionados a temas ligados à realidade da economia solidária e das políticas públicas no país. Ainda assim, neste período Singer publicou textos de caráter mais teórico, como o curto porém notável “Economia solidária e socialismo” (in: ORTEGA & ALMEIDA FILHO, 2007: 255-260), além de entrevista que elucida pontos históricos e teóricos pouco debatidos sobre seu pensamento, incluída no livro *Socialismo ou barbárie: Rosa Luxemburgo e o Brasil*, organizado por Isabel Loureiro (2008).

Em todas estas ocasiões, Singer manteve e reforçou a essência das posições iniciais expostas entre 1998 e 2002, em torno da concepção da economia solidária como forma de repensar o socialismo, portanto como *economia socialista*, porque caracterizada fundamentalmente por princípios opostos ao capitalismo; na verdade, para ele economia solidária passou a ser um sinônimo de socialismo, e também parece ir neste sentido sua aceção dela como um “modo-de-produção”⁵³. Lamentavelmente, porém, não houve oportunidade nestes anos mais recentes para que ele se aprofundasse em alguns dos pontos teórico-conceituais das críticas que lhe têm sido feitas, das quais destacarei em particular a questão das *vias de transição ao socialismo* e a existência do *mercado no socialismo*.

Singer se reconhece integralmente como socialista – identidade militante abraçada ainda muito jovem, e que desde então o acompanharia em sua trajetória operária e depois universitária, e também como figura pública. Porém, não se reconhece (ou não mais) como marxista, de acordo com suas próprias palavras⁵⁴.

⁵³ O que por sua vez valeu questionamentos a meu ver pertinentes de autores como Gaiger (2003), que enxerga a economia solidária como nova “forma social de produção” cuja tendência é abrigar-se contraditoriamente sob o modo de produção capitalista – isso, claro, numa leitura usando o esquema analítico de base marxista.

⁵⁴ Isso pode até surpreender os mais desavisados, já que Singer integrou o famoso “grupo d’*O Capital*” reunido para discutir Marx “na fonte”, além de ser autor de pequeno clássico dos cursos de graduação em economia, publicado em 1975 a partir de aulas no Teatro Arena em 1968. Nas célebres aulas, ele expunha visão dual da ciência econômica, entre Marx e neoclássicos: “Eu punha o Keynes junto com os neoclássicos. O que eu não faria hoje de jeito nenhum. Na época, era assim que eu via as coisas”, disse ele em 1997, em entrevista a G. Mantega e J. Rego no livro *Conversas com Economistas Brasileiros* (1999: 66). Na mesma entrevista, Singer afirmou: “*Hoje eu não me considero marxista. Isso é um outro papo. É uma outra evolução. Mas naquele momento [referência a seus anos de Cebrap] eu me considerava marxista, sim.*” (*ibid.*: 71, grifos meus). Em posterior entrevista em *Estudos Avançados*, Singer diz: “A experiência stalinista de socialismo foi trágica. Não foi apenas defeituosa: ela de socialismo não tinha coisíssima nenhuma, era só pretensão. Toda a nossa geração passou por isso e até conseguir chegar à conclusão de que não era socialismo levei vinte anos; outros levaram provavelmente outras décadas. *Ao me convencer de que Marx errou, vi que a idéia de centralizar o planejamento de toda a economia nacional num único grupo de dirigentes é profundamente antidemocrática e viola os direitos humanos, ou seja, não era uma boa idéia.* Ela estava levando o capitalismo com suas tendências de concentração do capital às últimas conseqüências. E ele sabia disso, só que achava que desembocaria no reino

Para ele, como para muitos outros na época, o ponto de ruptura foi obviamente o totalitarismo praticado nos países onde chegou a ser implantado o “socialismo real”⁵⁵ – ou, como diziam os conselhistas, um “capitalismo de Estado” que nunca foi socialismo, termo aliás hoje negado por Mézszáros, discípulo do mesmo Lukács que permaneceria até o fim da vida ambíguo em relação ao stalinismo.

A força do que muitos críticos de esquerda interpretam como “conversão” de Singer à economia solidária parece vir exatamente de sua intensa convicção sobre os descaminhos do “socialismo real”. “Mas, se esse não era o socialismo, o que era socialismo? Essa foi a indagação que me ocupou nos anos 1980”, conta ele (*in*: SINGER & OLIVEIRA, 2008: 312). Está claro que, para Singer, a resposta a esta indagação viria com a autogestão, resgatando os caminhos democráticos do socialismo. Curiosamente, porém, a “conversão” de Singer à autogestão não viria propriamente pelo diálogo com correntes do pensamento autogestionário aqui já mencionadas⁵⁶, mas sim por meio das experiências concretas então desenvolvidas pelos trabalhadores na época e as primeiras articulações e debates, que o acabariam envolvendo – como se verá no capítulo 4.

No livro de 1998, Singer ressalta o caráter histórico da concepção de economia solidária enquanto proposta de transformação social desenvolvida dentro da tradição socialista, ao defini-la como “criação em processo contínuo de trabalhadores em luta contra o capitalismo”. Para ele, assim como houve uma revolução social capitalista durante séculos, até que relações econômicas e ideologia capitalistas se tornassem dominantes, há potencial revolução social socialista em curso – conforme sua concepção de *revolução social* enquanto processo lento de mudanças sociais profundas, que ele distingue da concepção de *revolução política*, ou seja, a tomada (em geral violenta) do poder político. A revolução social socialista estaria em construção há aproximadamente dois séculos, tendo para ele começado na Grã-Bretanha com a introdução de instituições anti-capitalistas (o sufrágio universal, os sindicatos, a legislação trabalhista, o sistema de seguridade social e, claro, as cooperativas) que, embora sempre passíveis de cooptação por parte da sociedade burguesa, seriam “implantes socialistas dentro do capitalismo” – um dos pontos de maior crítica por seu alegado caráter “reformista” ou “gradualista” (NOVAES, 2011), embora até Tragtenberg, pensador da autogestão que aliás não se encaixava em dogmas, nem marxistas nem anarquistas, falasse em “embriões do socialismo” (TRAGTENBERG, 1986).

Mais uma vez, central na elaboração de Singer é a crítica à ênfase que a revolução política e o planejamento centralizado da economia adquiriram dentro do movimento socialista, enquanto

da liberdade. Na prática, não se mostrou nem um pouco isso.” (SINGER & OLIVEIRA, 2008: 311-2, grifos meus).

⁵⁵ Pode-se aqui conceder que esta ruptura não parece ter sido total – mesmo porque permanece difícil dentro da esquerda brasileira (e latino-americana) não fazer uso da poderosa terminologia marxiana – embora tenha sido forte o suficiente para que Singer declare não se considerar mais marxista.

⁵⁶ Embora ele evidentemente tenha tido contato com alguns deles, em especial os que chama de “herdeiros diretos de Rosa Luxemburgo”: “Estou falando de vários autores que li com muito interesse, exatamente porque eram os primeiros a apoiar e desenvolver a teoria de Rosa” (*in*: LOUREIRO *et al.*, 2008: 22). Mas também conheceu pessoalmente M. Tragtenberg e J. Bernardo (com este último, participaria do debate sobre autogestão e socialismo promovido por estudantes de história na USP em 1999, registrado na revista *Temporaes* já citada).

instrumentos para a implantação do socialismo “de cima para baixo”. Ele defende ao invés o que chama de construção do socialismo “de baixo para cima”, e as cooperativas seriam elemento importante nestes processos, desde que o controle dos meios de produção fosse assumido de forma livre e voluntária pelos trabalhadores, e nunca imposto como em experiências do socialismo real. O desafio seria começar a construção do socialismo *dentro* da própria formação social capitalista, mas respeitando as liberdades individuais (políticas e econômicas) conquistadas.

Esta concepção se aproxima muito de outro autor latino-americano considerado expoente nesta matriz socialista da economia solidária, o sociólogo nicaraguense Orlando Nuñez Soto (1995, 1998) – que aliás, como Singer, também é ator no campo de políticas públicas em seu país⁵⁷. Retomando as críticas à ideia de revolução socialista marcada pelo cunho político e nacional, ele propõe a ES como projeto de emancipação que não pode ser compreendido fora de contexto revolucionário: “A grande diferença, em relação às revoluções anteriores, está em que, na economia solidária, não é preciso esperar pela tomada do poder político para que os avanços aconteçam - *ela mesma é parte da tomada do poder político, ela mesma é parte da revolução, ela mesma é parte da transição e da construção do socialismo.*” (NUÑEZ, 1998, grifos meus). Assim, também para Nuñez a revolução socialista percorrerá caminho similar ao da revolução capitalista, *ao questionar a velha ordem ainda dentro dela* – só que, em vez de “revolução social”, Nuñez fala em “revolução do modo de vida”, empreendida de baixo, através de novas formas de propriedade e de produção encarnadas no seio da sociedade civil, em experiências caracterizadas pelo associativismo e pela autogestão (o que ele chama de “economia popular”). Se o chamado “projeto associativo e autogestionário” (NUÑEZ, 1998) hoje enfatiza as células encarregadas da gestão econômica, como as cooperativas, em parte isso se deveria à centralidade adquirida pelo mercado na sociedade capitalista – mas, na visão de Nuñez, o projeto passaria necessariamente pela generalização de organizações autônomas no plano social e político.

Contudo, a ideia de formas anticapitalistas autênticas se desenvolvendo no interior do capitalismo vem sendo sistematicamente desprezada ou desconstruída, desde as críticas de Marx a Proudhon, de Luxemburgo a Bernstein, e assim por diante. Ora, se a democracia é pressuposto do socialismo, ou seja, se não se trata de (re)implantar totalitarismos, a crítica aos “implantes socialistas” enquanto mero “revisionismo” por parte de alguns estudiosos marxistas fica difícil de acompanhar – até em termos lógicos, como diz Gaiger (2008) – pois, se o que se propõe é a superação do capitalismo, como é possível que o que efetivamente irá derrubá-lo só surgirá depois, não podendo ter nascido dentro dele?

Nesse sentido, é em parte curioso que um dos autores marxistas de maior referência dentro da economia solidária (mais até nos espaços políticos de formação, debate e articulação, do que propriamente nas reflexões teóricas) seja Antonio Gramsci. De um lado é natural, tendo em vista a

⁵⁷ Nunñez é ligado à Frente Sandinista de Libertação Nacional, que chegou ao poder em 2006, com a eleição do presidente D. Ortega, de quem Nuñez é atualmente assessor. É também fundador do Cipres, ONG de promoção da agricultura camponesa, cujas propostas nortearam o programa de combate à fome do governo sandinista.

vasta influência de seu pensamento no movimento da educação popular que se inspirou nas ideias de Paulo Freire, e se mesclou ao ideário humanista-cristão na disseminação entre os agentes educadores das pastorais católicas, e depois se espalhou dentro das novas organizações políticas, nos processos de construção do PT, no sistema cutista de escolas de formação etc.⁵⁸ – vertentes nas quais, por diferentes vias, alguns atores se aproximariam e desembocariam na configuração de um campo próprio da economia solidária.

A autogestão foi abordada por Gramsci em seus artigos em *L'Ordine Nuovo* sobre os conselhos de fábrica de Turim, mas são sobretudo os elementos mais gerais de sua obra, aqueles que permitem sua leitura como um grande teórico do socialismo democrático, que parecem explicar seu grande apelo no campo da economia solidária, e em boa parte da esquerda – e até junto a outras correntes teóricas, talvez justamente pela natureza menos definitiva e mais polivalente de sua obra (JESSOP, 2001). O que favorece essa leitura é principalmente a valorização da construção do consenso, abrindo outras frentes de ação em relação ao caráter autoritário da mudança revolucionária de matriz marxista-leninista, assumindo grande influência no Brasil por meio de intelectuais como C. N. Coutinho e L. Konder em uma época de luta contra a ditadura militar e revalorização dos mecanismos democráticos e liberdades ditas formais, quando militantes e intelectuais de esquerda se convenceram da forma mais dura de que os debates sobre a democracia existente (“burguesa”) não poderiam ter sido evitados no seio do socialismo.

Mas é preciso lembrar que Gramsci, ao contrário de correntes do pensamento autogestionário, era autor que acreditava no papel do partido (o “partido-príncipe”) e na tomada do Estado, mas não pela via parlamentar ou processo eleitoral – o que o reaproxima da matriz marxista-leninista, ainda que não inteiramente. Gramsci colocava-se assim contra a orientação reformista e passiva dos sindicatos e da social-democracia, porque promover reformas seria legitimar o capitalismo: para ele, trata-se de mudar internamente, conquistar “corações e mentes” por meio de uma organização (partido) que participa da vida social e cultural em que está inserido.

Na transição para que Gramsci se tornasse uma das matrizes principais do pensamento de organizações e movimentos da esquerda brasileira, a crítica vai dirigida sobretudo à autonomização de seu conceito de “sociedade civil” (cf. NOGUEIRA, 2003), que no original era parte de uma concepção ampliada do Estado, ou seja, a luta contra-hegemônica passava definitivamente por dentro do Estado, e não fora ou até contra ele como nas concepções que inicialmente nortearam os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980. Eis aí a origem de parte das

⁵⁸ Há toda uma análise bem documentada das origens e evolução destas matrizes teórico-discursivas e suas hibridações nos movimentos populares e nas esquerdas a partir dos anos 1960 e 1970 (cf. SADER, 1988; DOIMO, 1995; SECCO, 2002). Mesmo antes da volta dos exilados (incluindo P. Freire) que haviam tido contato com as formulações de Gramsci junto à “esquerda ocidental” na Europa no final dos 1970 – lembrando que seus escritos feitos na prisão entre 1926 e 1937 só passaram a ser amplamente conhecidos e difundidos no pós-guerra –, dentro dos movimentos populares e setores católicos progressistas orientados pela “opção preferencial pelos pobres”, já vinham sendo articuladas ideias e categorias como “sujeitos coletivos”, “filosofia da práxis”, “intelectuais orgânicos”, “revolução pela base”, “sociedade civil”. Ver também Lima (2010), que trata da importância do pensamento de Gramsci no processo de constituição e expansão da ES no Brasil.

críticas ao uso generalizado das categorias gramscianas (principalmente no que seriam as leituras “católica” ou “social-democrata” de sua obra), incluindo críticas à economia solidária⁵⁹.

Contra os engessamentos – sobretudo em cima de um pensamento produzido de modo fragmentado e cifrado, em condições físicas e psicológicas tão horríveis – é possível argumentar em favor das possibilidades que se abrem a partir de categorias gramscianas, em torno da democratização do Estado e da sociedade (ou seja, democracia como processo, não uma forma específica de sistema de regras situado historicamente), na qual o socialismo é tão condição para a democracia plena quanto esta como valor universal para aquele (COUTINHO, 2000). E, para o socialismo da perspectiva da economia solidária, este tipo de abertura (em comparação ao marxismo-leninismo) é central: repensar o vínculo do socialismo com a democracia entendida enquanto valor universal (e não só “objetivo tático”). Aliás, o nicaraguense Nuñez, que reconhece a polêmica em torno da economia solidária dentro da esquerda, adverte para a necessidade de se fazer um debate efetivo sobre ela – justamente para evitar o que ocorreu com a polêmica em torno da participação dos partidos marxistas na democracia parlamentar, cuja ausência inicial de debate originou grave e falsa dissociação entre socialismo e democracia (NUÑEZ, 1998).

Um dos pontos polêmicos aqui é a questão do planejamento – que remete à crítica original de Marx à anarquia social no capitalismo para defender a centralização do planejamento, evidentemente rejeitada pelas correntes do pensamento autogestionário, todas críticas do controle econômico e político exercido por burocracias governantes, ou por uma “classe dos gestores”, como diz J. Bernardo (1999): pois isso significa que os trabalhadores, embora juridicamente proprietários dos meios de produção, de fato permanecem tão subordinados como no capitalismo. De outro lado, a suposta ausência do tema do planejamento, por conta da crítica ao totalitarismo soviético, é bastante questionada por Novaes (2011), apoiando-se em Mézáros na ideia de que uma transformação emancipatória terá necessariamente caráter totalizante, e neste sentido um sistema adequado de planejamento se torna condição fundamental. Mas afirmar a democracia na perspectiva de uma sociedade autogestionária não significa ausência de todo e qualquer planejamento, e sim descentralizar ao máximo as decisões, para que sejam feitas diretamente nas unidades produtivas, organizações de consumidores, bairros, escolas etc. A ideia de planejamento não é assim de todo estranha a uma concepção de economia socialista de base autogestionária, pois é possível pensar diferentes escalas – incluindo a estatização, mas só no caso de empresas de grande porte – e formas coordenadas entre produção e consumo (o que é diferente de formas centralizadas numa cúpula)⁶⁰. Mas é fato que estas formas ou mecanismos de planejamento e

⁵⁹ É nesta perspectiva que textos críticos à ES rechaçam que sejam usadas categorias gramscianas neste campo, procurando apontar suas contradições “reformistas”, como por ex. Carvalho (2010).

⁶⁰ Singer não fala em empresas nacionalizadas, mas antevê algum tipo de mecanismo que dê conta de regular o que a produção e o consumo efetivados em bases autogestionárias: “É importante lembrar que na economia socialista todos são ao mesmo tempo produtores e consumidores e, portanto, interessados em exercer controle numa condição e noutra. Poderia haver planejamento da produção no âmbito de cada cooperativa de consumo e deveria haver liberdade das pessoas se associarem e se desassociarem dessas cooperativas, com as restrições inevitáveis para que a movimentação para dentro e para fora não perturbasse o funcionamento dos planos.

coordenação não estão desenhados em proposições acabadas, pois sua própria construção vai se fazendo na prática – e aqui de novo está a importância dos implantes autogestionários, que funcionam como espaço de aprendizado e de exercício da imaginação e prática socialista, nas dimensões da política e da gestão (o que não aconteceu por ex. na revolução bolchevique, onde a falta de experiência prévia dos trabalhadores nestas duas dimensões representaria mais um entrave ao desenvolvimento rumo ao socialismo verdadeiro).

A questão de um outro tipo de planejamento social tem tudo a ver com a defesa que faz Singer da democracia e das liberdades individuais, que por sua vez parece indissociável de sua defesa da existência do mercado – outro tabu do dogmatismo marxista. Aqui vale a pena resgatar passagem longa mas reveladora de entrevista feita com Singer em 1997 pelo então professor da USP Fernando Haddad (publicada na revista *Tendências & Debates*, e depois em livro de 1998):

[FH:] *Sua reflexão sobre o socialismo deriva de toda essa reflexão sobre a negociação. E você chegou a defender publicamente a ideia de que o socialismo deveria eventualmente conviver com o mercado.*

[PS:] Eu estou convencido de que o mercado é essencial ao socialismo.

[FH:] *Mas, em certo plano, você está sempre enfatizando a ideia de que tem de haver uma carga grande de planejamento por meio da negociação; em outro plano, você parece dizer que isso tem um limite. Qual a solução?*

[PS:] Na realidade, eu concordo com os liberais quando dizem que os indivíduos existem. Não é o zero infinito. É importante dar um espaço para a escolha individual. Por exemplo, existir o mercado de trabalho é absolutamente essencial. A ideia de ter um grande escritório que aloca o trabalho de cada indivíduo de uma sociedade de dezenas de milhões de pessoas é absurda, é algo muito próximo à escravidão. (...) Mercado de trabalho é condição de liberdade humana e alguns mercados de bens e de serviços me parecem igualmente essenciais, porque uma das liberdades interessantes é a de iniciativa. O indivíduo tem o direito de tomar uma iniciativa, abrir uma empresa ou vender o fruto do seu trabalho. O mercado não é um mal, ele é uma forma de realização individual. Eu penso o socialismo, de acordo com Marx, como uma sociedade em que os indivíduos têm muita liberdade de se realizar e, eventualmente, de errar, de fracassar. O que o socialismo tem a mais é que, depois que o jogo do mercado é feito, depois que os ganhadores e os perdedores estão definidos, deve existir uma instituição que tira uma grande parte dos bens materiais dos ganhadores e dá para os perdedores. Não é necessário ter uma sociedade de milionários e de miseráveis para ter esse espaço de liberdade individual que é absolutamente essencial. Lendo algumas obras fundamentais que saíram recentemente sobre experiências nos países de economia centralizada, estatizada, eu me convenci de que isso é um retrocesso em relação ao capitalismo.

[FH:] *Seu ideal de socialismo estaria muito próximo do que teria sido a social-democracia mais avançada...*

[PS:] Muito mais avançado do que isso. Pode haver um sistema em que as empresas são

Deveria ser livre a formação de novas cooperativas de consumo.” (in: SINGER & MACHADO, 2000: 78). Já para Nuñez “as revoluções políticas nacionais que conhecemos no passado cada vez mais darão lugar a revoluções sociais de caráter local ou municipal” (1997: 53), mas estes caminhos não são excludentes entre si: ele vislumbra economia socialista onde haverá empresas estatais, empresas cooperativas/associativas, e também empresas municipais de propriedade comunal (como já há em alguns lugares). Na medida em que as organizações sociais avançassem no controle econômico de seu setor, também o fariam no controle político local, e, com o respaldo de significativas cotas de poder em cada comunidade, se reforçariam, pela associação, no poder político nacional.

cooperativas, por exemplo, e não autoritariamente dirigidas. Por isso eu tenho entusiasmo pelo cooperativismo. Se conseguíssemos democratizar a própria organização da produção, aí sim teríamos uma boa sociedade. Pelo menos, esse é o caminho.” (SINGER & HADDAD, 1998: 113-4).

A meu ver, o maior dilema aqui é que Singer defende a permanência do mercado na sociedade pós-capitalista (entendida como livre e igualitária), mas argumentando desde a perspectiva da realidade existente do mercado capitalista, na qual de fato nos encontramos bem distantes de um lugar de realização de liberdades – embora seja precisamente sob esta aparência de liberdade que o mercado se sustente no capitalismo. É por isso que as críticas à questão do mercado tal como apresenta Singer têm sido tão duras, e em algum sentido acertadas, como as do professor da PUC (e então dirigente do PT, hoje na direção nacional do PSol), João Machado (in: SINGER & MACHADO, 2000). Como Singer não desfaz esta confusão, mesmo ao sugerir que “o mercado socialista difere do capitalista porque não é matriz de acumulação de capital privado” (2000: 46), a crítica se torna legítima, afinal, mesmo como os mecanismos regulatórios que propõe, os critérios hoje são os do mercado capitalista, com o risco de que, para competir, também as empresas nascidas sob outra lógica, de orientação não-capitalista, tenham que se submeter a determinadas práticas como redução de custos (incluindo aqui remuneração dos trabalhadores), desrespeito ao meio-ambiente, propaganda enganosa etc. – ou que sucumbam ao não se submeterem, o que dá no mesmo, pois se descaracterizar já é se extinguir, do ponto de vista da lógica que as originou.

Mas a questão de fundo continua: a existência de mercado(s) no pós-capitalismo. Não é só que o mercado seja desejável na sociedade socialista, a fim de preservar liberdades etc.; é que o inverso disso, ou seja, *a sua abolição, dando origem a uma sociedade sem trocas, seria simplesmente uma impossibilidade histórica* (cf. GAIGER, 2008; ABRAMOVAY, 2009). Mas a ideia “abolicionista” permanece impregnada em parte dos discursos da economia solidária, não só em estudos de inspiração marxista, mas também em diversos espaços de articulação social e política – a tal ponto que o anti-capitalismo que por natureza a define se transmuta em anti-economicismo e anti-mercantilismo, numa falsa equação em que as partes *não* são redutíveis umas às outras. Ocorre que aqui se adentra zona de debates que jamais é acessada, em seus aspectos ontológicos e epistemológicos, nem por Singer nem por seus críticos marxistas – no caso do primeiro, parece que mais por pura falta de oportunidade (já que ele não a desconhece, como registrou na entrevista a Loureiro, 2008); mas no caso dos últimos, é porque sequer têm condições de entrar em qualquer tipo de consideração que fuja a seu esquema analítico previamente fechado. O que falta, portanto, é avançar na construção de pontes de diálogo que permitam o questionamento sobre noções cada vez mais naturalizadas. Neste caso, trata-se não de abolir mercado(s), mas de questionar a ideia de mercado como princípio ordenador (quase) total da vida social tal como se dá no capitalismo. Significa, entre outras coisas, desconstruir a ideia de que “mercado” equivale a “mercado capitalista”, ou apontar para o que se poderia chamar

de “reinserção” do mercado na sociedade. É neste sentido que, no capítulo 2, proponho voltar a questionamentos que partem de contribuições fundamentais como as de K. Polanyi e M. Mauss (ambos, aliás, convictamente socialistas – embora não marxistas).

O que diferencia a perspectiva de Singer ou Nunêz de outros autores que vêm falando em economia plural ou “híbrida”, principalmente J. L. Laville na França e G. França Filho no Brasil, é que estes se referem a uma economia, ou princípios econômicos, como os de reciprocidade, que podem coexistir de modo complementar (mas não subordinado) ao capitalismo; enquanto aqueles mantêm, em sua matriz socialista, a perspectiva de eventual superação do capitalismo, mesmo que através de um processo de longo, longuíssimo prazo, envolvendo uma revolução de visões de mundo, sistemas de crenças, modos de vida. Assim contrapostas em polarização quase que artificial, Caillé (2003) define estas visões como “complementarista” e “substitucionista” (remetendo talvez a “reformista” e “revolucionária”, ideia que seria rejeitada por críticos marxistas da ES, que não podem ver nela algo de revolução). Já para mim parece ser menos contraposição e mais *continuum*, onde um primeiro estágio pode ser a coexistência, com a eventual superação, por liberdade de adesão (e de saída também); em suma, por opção e não por imposição – que é o que Singer acredita, e é neste sentido que ele defende a permanência de outros modos de produção (excluindo obviamente a escravidão e a servidão, mas incluindo o capitalismo, se o trabalhador deseja ser assalariado por opção – e não por falta de opção, como hoje).

“[A] economia socialista provavelmente sofrerá (por quanto tempo ninguém sabe) a concorrência de outros modos de produção. Ela estará permanentemente desafiada a demonstrar sua superioridade em termos de auto-realização dos produtores e satisfação dos consumidores. O que talvez leve à conclusão de que a luta pelo socialismo nunca cessa. Se este for o preço que os socialistas terão de pagar para ser democratas, ousou sugerir que não é demasiado.” (SINGER, in SINGER & MACHADO, 2000: 48).

A transformação emancipatória, a passagem a uma sociedade socialista – aqui entendida como livre e autogerida (e não apenas como mudança nas relações jurídicas e controle a cargo de elites gestoras) – se dará por múltiplas frentes e uma longa conquista de “corações e mentes”, e nisso tem residido o paradoxo da economia solidária enquanto economia socialista: dependendo do ângulo, o novo dentro da velha ordem não pode ser considerado novo, mas como o novo pode substituir a velha ordem sem existir (e sob o risco de negar até o que lhe é essencial, como as formas e conteúdos democráticos)?

1.2.4. Síntese: outras economias

Este capítulo propõe uma visão geral da diversidade que compõe o mundo da economia solidária, mostrando que a heterogeneidade empírica da ES motiva diferentes representações – no Brasil e em outros países – ao mesmo tempo que as práticas e lutas sociopolíticas e socioeconômicas se alimentam continuamente destas representações, em mútua e inacabada construção entre ideias e realidades.

Em geral, a economia solidária costuma ser definida sobretudo pelo que ela *não* é, ou seja, tudo aquilo que a constitui como *outra* economia, ou *outras* economias, marcadas por grande heterogeneidade entre si, mas unificadas na contestação à axiomática do individualismo utilitarista que está na base do funcionamento do capitalismo – ao mesmo tempo em que existindo contraditoriamente dentro do capitalismo e mantendo com ele diferentes tipos e graus de relação. Pode-se inclusive questionar a qualificação como “outras” economias ou práticas “alternativas”, na medida em que, como ressaltou Boaventura de Sousa Santos, isso implicaria “ceder terreno àquilo a que se pretende opor, o que, assim, reafirma o seu caráter hegemônico” (SANTOS, 2002b: 27). Mas não se pode negar que, ao se constituir em perspectiva contra-hegemônica, estas experiências e dinâmicas escancaram as características negativas das próprias práticas e visões de mundo inspiradas primordialmente em princípios capitalistas, tais como a desigualdade econômica e de poder entre classes sociais (mutuamente reforçadas por desigualdades de gênero e de raça), a exploração crescente de recursos naturais ao ponto de colocar em perigo a vida sobre a Terra, ou a redução da sociabilidade unicamente ao lucro pessoal.

Uma segunda grande negação mobilizada na construção conceitual da economia solidária é a de não se confundir com filantropia ou caridade, algo que aparece com força no caso do Brasil. Nessa perspectiva, a solidariedade e a cooperação são inclusive reforçadas como formas de gerar algum ganho ou mais ganhos – mas não se reduzem a isso, caso contrário, recaí-se nas leituras reducionistas que não dão conta da natureza paradoxal e multidimensional destas realidades. Os sentidos da solidariedade na ES não supõem a ausência de ganhos materiais, mas sim a não-subordinação dos interesses mútuos à maximização do interesse individual. Daí porque se fala em *solidariedade política* ou *democrática* em contraposição à *solidariedade filantrópica* (CHANIAL & LAVILLE, 2002) e é por isso também que, voltando à primeira negação, o anticapitalismo pode em algumas leituras cair num certo anti-economicismo e até anti-mercantilismo, dando origem a impasses conceituais à direita e à esquerda dos quais não se consegue mais sair. É ainda na negação da filantropia que, também no caso do Brasil, a ES demarca sua distinção em relação às concepções (de matriz norte-americana) do que se convencionou chamar de “terceiro setor”⁶¹.

Bem mais difícil que definir a economia solidária pela negação é identificar as características que podem defini-la afirmativamente. Na própria construção da base conceitual do SIES, a

⁶¹ De forma mais diluída, uma terceira negação que tem sido mobilizada para definir a economia solidária no Brasil é a de que os espaços de solidariedade econômica não se reduzem ao da *solidariedade doméstica* ou *familiar* – o que reforça o fundamento político do laço associativo. Mas esta é negação menos consensual, por conta das fronteiras bem mais tênues.

tentativa de escapar de debates possivelmente intermináveis e assim viabilizar um conceito operacional para a captação de dados foi uma concepção “maxi-mini” – suficientemente abrangente de modo a não deixar de fora o que nem se conhecia previamente, mas também minimamente excludente para permitir a identificação e caracterização das práticas mapeadas (mesmo sob o risco de considerar critérios polêmicos, como o alegado caráter “suprafamiliar”). Acima de tudo, o que este tipo de entendimento consensuado mostrou é que o campo conceitual da economia solidária precisa ser e vai sendo construído a partir do que está sendo encontrado e constatado no próprio mundo empírico. E um dos maiores desafios neste tipo de construção têm sido exatamente as fronteiras empíricas borradas entre economia “solidária” e “não-solidária” (como fica claro no caso das fronteiras/interpenetrações com a economia popular e a economia informal). É por isso que não se considera (ou não se deveria considerar) apenas aquelas iniciativas que se reconhecem como ES e até se articulam como tal, mas também uma profusão de diferentes formas de solidariedade econômica que não têm o mesmo sentido de projeto político. Quer dizer, há economia solidária para além do que atualmente se reconhece como o mundo da economia solidária.

Por todas essas dificuldades, aqui nem chego a propor uma definição – ainda que não-definitiva –, embora reconheça ao menos três elementos indissociáveis que não poderiam a meu ver ser desconsiderados na caracterização afirmativa das formas de ES:

- (1) sua natureza *econômica*, enquanto atividades primordialmente ligadas à produção e reprodução de meios de vida, o que por sua vez exige questionar os próprios sentidos hegemônicos atribuídos ao econômico;
- (2) sua natureza *coletiva*, que remete ao “fazer junto” na atividade econômica – não necessariamente produção conjunta, como se viu, mas também outras formas possíveis de associação no plano econômico, que evidenciam o vínculo, o laço (político) estabelecido a partir da aposta paradoxal na aliança, na relação;
- (3) sua natureza *autogestionária*, cujo fundamento é um socialismo democrático, descentralizado, libertário, remetendo à superação da divisão interna entre capital e trabalho, entre “patrão” e “empregado” – ou, no caso da existência de trabalhadores não-sócios, o número não podendo ser muito significativo diante daquele de membros associados – materializada na abolição do assalariamento, em formas democráticas de gestão, e na garantia de controle por parte do coletivo (e não de uma classe de gestores).

O fato de que estes elementos são simultaneamente descritivos e normativos, enquanto realidade presente e horizonte futuro para a economia solidária, tem servido de fator crítico, como se a normatividade desqualificasse a realidade concreta, ao explicitar as contradições do real. Mas isso só é possível em leituras idealizadas que não dão conta da natureza paradoxal e multidimensional do mundo empírico, correndo assim o grave risco de deslegitimar auto-representações mobilizadas pelos próprios envolvidos nas experiências⁶².

⁶² Nesse sentido é comum desqualificar práticas na base de projeções que os teóricos e/ou agentes externos lhes atribuem, como por ex. que determinado grupo de produtores se associou “apenas” para vender em conjunto,

Ao mesmo tempo, apesar das dificuldades, a economia solidária está sempre exigindo esforços de delimitação conceitual – e muito particularmente quando se trata da construção de ações na esfera pública. Daí porque se torna inevitável identificar as principais convergências e divergências entre concepções e representações em discussão, reduzindo assim as possibilidades de leituras ambíguas sobre o mundo empírico.

Estas aproximações iniciais caminharam no sentido de evidenciar questões que hoje se colocam para a construção tanto das práticas de ES como do conhecimento sobre elas – o que envolve desafiar processos de invisibilização ou desqualificação promovidos tanto por parte de forças conservadoras que se apropriam e ressignificam concepções em favor de velhas e novas estruturas de dominação e exploração, como também por forças à esquerda, herdeiras de um tipo de pensamento marxista que nega os sentidos de novas lutas e mobilizações sociais enquanto produto da “razão resignada”. Embora seja um difícil exercício, trata-se de buscar ao máximo evitar o olhar sobre estas alternativas econômicas com base em dicotomias tais como “reforma X revolução”, “egoísmo X altruísmo”, “individual X coletivo”, “econômico X social” etc., que acabam caindo, para usar mais uma vez dos termos de B. S. Santos, em uma “hermenêutica do ceticismo”, aquela que rejeita todo tipo de experimentação social porque estariam sempre “contaminadas” pelo sistema dominante. O caminho inverso seria o de uma “hermenêutica da emergência”, que se abre à consideração de realidades ainda incipientes, uma espécie de “pensamento alternativo das alternativas” (SANTOS, 2007). Portanto, os desafios de construção das outras práticas e concepções que compõem o mundo da economia solidária, e estão presentes também na construção de outras políticas públicas, demandam *outros olhares* que, sem desconsiderar as críticas, escapem da paralisia de pensamento que não consegue ir além de formas reeditadas das dicotomias de sempre. O próximo capítulo busca avançar um pouco mais em direção a outros olhares possíveis sobre a economia solidária e as políticas públicas.

sem “politização”. Mas interpretações desse tipo, além de ignorar os sentidos políticos do laço associativo estigmatizando-o como “despolitizado”, tendem a subestimar a própria capacidade crítica dos sujeitos e os processos pedagógicos presentes nas experiências, como alertam Cruz & Santos: “Os trabalhadores associados ‘escolhem’ enfrentar esses obstáculos e tensionamentos, pois certamente haveria outras ‘alternativas’: viver sob as migalhas da filantropia; buscar a sorte no empreendimento individual precário (...); sobreviver a partir de expedientes ilícitos (...) etc. Escolhem empreender associativamente porque se apropriam de valores não capitalistas, percebem os limites de sua empreitada e decidem desafiá-los conscientemente. Dizer que necessariamente as constrições do mercado farão claudicar estas iniciativas pode significar ignorar o processo histórico que as trouxe até aqui” (CRUZ & SANTOS, 2011: 70). Trata-se de elemento pouco refletido nos debates da ES no Brasil, que costumam ressaltar bastante a *falta de opção*, mas bem mais raramente se debruçam sobre a *opção* propriamente dita, *da perspectiva dos próprios trabalhadores associados*.

CAPÍTULO 2

Criticar o reducionismo utilitarista, repensar as redes: outras economias, outras políticas, outros olhares

Este capítulo situa o olhar analítico sobre o campo empírico do trabalho, partindo de uma premissa: a de que, para discutir políticas públicas de economia solidária, é necessário abrir-se ao questionamento, nas ciências sociais, sobre a própria construção do conhecimento acerca do mundo da economia e do mundo das políticas públicas (ou da política, em sentido amplo). Desta perspectiva, como dar conta de abordar “outras” políticas para “outras” economias? Que abordagens teóricas e metodológicas ou até posturas epistemológicas podem ajudar a pensar as configurações destas políticas? Há diálogos possíveis entre estas abordagens? As seções a seguir discutem elementos que norteiam e inspiram os caminhos desta investigação sociológica.

2.1. O duplo questionamento à economia⁶³

A pesquisa sobre economia solidária (e sobre políticas a ela direcionadas) enfoca formas econômicas de caráter associativo e autogestionário, o que exige olhar simultaneamente, e de modo indissociável, para a dimensão sociopolítica e a dimensão socioeconômica destas iniciativas. No entanto, aqui nos confrontamos com um primeiro obstáculo para abordar um objeto de estudos como este. De fato, por muito tempo, a sociologia teria deixado de se ocupar dos fatos econômicos ou, quando o fazia, era apenas para tratar dos impactos da economia sobre o social (sociologia do trabalho, da saúde, da violência etc.). Por outro lado, a economia, que nasceu como “economia política”, teria rompido com preocupações de ordem moral, filosófica e política na sua passagem para se tornar uma “ciência econômica”. Neste quadro, um objeto como a economia solidária não aparecia nos estudos ou só o fazia de modo marginal.

Se o “longo século XIX” de que fala Hobsbawm (1982) assistiu inicialmente à “Era das Revoluções”, quadro no qual também emergiram na Europa – em particular França e Inglaterra – práticas pioneiras de associativismo econômico cujo projeto político de organização com base em princípios de solidariedade e autogestão estaria na raiz da economia solidária, em seguida, na “Era do Capital”, estas práticas teriam sido reprimidas ou esquecidas, ainda que não completamente (conforme sugeri em várias passagens do capítulo anterior).

Se no plano empírico, a possibilidade de uma economia fundada sob o signo de uma solidariedade de caráter democrático foi sendo progressivamente invalidada (tendo sobrevivido apenas parcialmente em termos de princípios), no plano epistemológico teria ocorrido movimento similar: de modo geral, estas temáticas e experiências acabaram virando objeto de conhecimento científico apenas marginal, isto quando não eram ignoradas completamente. O duplo movimento – teórico e empírico – de invisibilização das formas econômicas solidárias ocorreu num contexto

⁶³ Esta e outras seções do capítulo, originalmente escritas por mim, foram posteriormente adaptadas e incluídas como parte de texto em co-autoria com Aline Santos, “Economia solidária e pesquisa em ciências sociais: desafios epistemológicos e metodológicos” (CUNHA & SANTOS, 2011).

mais amplo de transformação, onde teoria e realidade se moldam mutuamente: a ruptura entre econômico e social que caracteriza a própria modernidade, calcada em construções operacionais como a ciência econômica e a economia de mercado.

Apesar desta ruptura, e a despeito do que veicula a história econômica oficial, a evolução das ideias econômicas sempre esteve entranhada à das ideias políticas, desde sua origem como economia política, como mostraram autores do porte de A. Hirschman (1979, 1992) e A. Sen (1987). Ao longo do séc. XIX, as querelas metodológicas na economia terminariam com a predominância da teoria neoclássica, que se tornou a economia “ortodoxa”. Paralelamente à consolidação da economia como ciência, deu-se a emergência da sociologia enquanto disciplina, vinculada à compreensão da nascente sociedade industrial, projeto central de seus precursores.

Jerome Gaudié (2004), que vem se debruçando sobre as fronteiras entre economia e sociologia, lembra que foi a partir dos anos 1950 que se aprofundou a distância entre ciências sociais e ciências econômicas. A sociologia passou a se especializar em vários sub-ramos, tornando-se – na expressão de Albion Small (*apud* GRANOVETTER, 2000: 194) – a “ciência dos restos”, isto é, tudo o que a economia não estudava: família, religião, violência etc. Nas décadas seguintes, ganharam força os pressupostos da teoria da escolha racional – extensão do quadro da economia neoclássica – também dentro das ciências sociais. Na economia, este mesmo período marcou a ascensão dos neoclássicos como paradigma dominante (com a Universidade de Chicago como expoente, tendo à frente Friedman, Hayek e outros) e o começo do declínio dos institucionalistas, que teriam mais vocação para ponte entre as duas disciplinas. É neste contexto que se desenvolveu o que Gaudié chama de “imperialismo beckeriano”⁶⁴, conformando-se uma realidade em que não só a teoria da escolha racional tem a pretensão de explicar a totalidade de comportamentos sociais, como, mais do que isso, tem a *capacidade de tornar verdade aquilo que teoriza*, influenciando comportamentos macro e microeconômicos em exemplos que vão desde as políticas públicas até as ações individuais, e contribuindo para que a economia assuma uma autonomia assustadora em relação aos demais aspectos da vida⁶⁵.

Como reação ao imperialismo econômico, emergem perspectivas críticas num quadro de

⁶⁴ O termo faz alusão à expressão “imperialismo econômico”, que tem sido associada ao Nobel de Economia Gary Becker, célebre por defender a extensão dos pressupostos da economia neoclássica para outras áreas (crimes, família, religião, preconceitos etc.). Mas o imperialismo já existiria na clássica definição de Robbins da economia enquanto ciência que estuda o comportamento humano como “relação entre fins e meios escassos” (e que acabaria se impondo inclusive nas ciências sociais). Segundo Gaudié, nesta definição, retomada e aprofundada por Friedmann e Becker, a racionalidade tem dimensão positiva e, sobretudo, normativa, “a economia podendo aparecer portanto como a ciência de ajuda à decisão. Esta ambiguidade (entre positividade e normatividade), veremos, permanece no coração da abordagem beckeriana” (2004: 7, tradução livre). Já Lazear, no artigo de 1999 intitulado precisamente “Imperialismo Econômico”, defende que modelos econômicos hegemônicos influenciam diretamente os atores ao lhes fornecer conceitos que eles mesmos transformam em categorias operativas, indicando o comportamento ótimo a ser adotado. Na crítica de Gaudié, “a normatividade do discurso econômico precede assim, de certa forma, sua positividade: ao fazer acontecer o que ela modeliza, a teoria econômica pode adquirir *ex post* uma validade empírica” (*ibid.*: 20). Cf. ainda Steiner (2005).

⁶⁵ Tivemos exemplo radical disso em 2008, com as dimensões com que a imensa crise anunciada no coração do capitalismo assumiu na sua percepção entre as pessoas, mesmo na periferia do sistema, como no Brasil.

duplo questionamento: questionar a economia enquanto suposta esfera desvinculada da vida social, cultural, política, moral etc., contribuindo para negar a existência de formas que não se enquadram no princípio da troca mercantil estabelecido como única lógica econômica; e questionar a própria teoria econômica, por postular como verdade científica tal desvinculação, reduzindo a economia à lógica do mercado e tornando invisíveis outras formas e princípios de organização econômica.

Este duplo questionamento à economia (ou antes à economia tal como concebe o pensamento hegemônico), enquanto ciência e enquanto realidade, está presente com força no mundo da ES e nos estudos e debates sobre ela e temas afins – seja nas contribuições para uma noção de hibridação de economias inspiradas por obras como as de Mauss e Polanyi (LAVILLE, 2004a); no desafio de estabelecer uma nova sociologia econômica ou pelo menos de “pensar a economia de um modo diferente dos economistas” (LAVILLE & CATANNI, 2005); ou ainda, na crítica ao utilitarismo e reducionismo economicista nas ciências sociais, alertando para a necessidade de reatar laços entre os pensamentos social, econômico e político (CAILLÉ, 1993, 1998, 2002).

Entra-se aqui num terreno vasto, em que alguma medida é preciso sair da “zona de conforto” das ciências sociais atuais e manter uma postura aberta acerca das possibilidades de pensar a realidade social, uma postura que, antes de mais nada, avance na crítica e desnaturalização das matrizes utilitaristas de pensamento que se encontram nas raízes mais profundas da dupla construção em torno da economia que acabo de resumir.

Sob uma perspectiva epistemológica, a história da filosofia política e das ciências sociais pode ser traduzida como uma tensão permanente entre utilitarismo e antiutilitarismo, como ensina o sociólogo francês Alain Caillé, um dos fundadores do MAUSS (sigla em francês para *Movimento Antiutilitarista nas Ciências Sociais*), em várias de suas obras a respeito desta história (1986, 1993, 2004)⁶⁶. Aqui, meu ver, é preciso antes de tudo desfazer algumas ambiguidades que têm contribuído para certas críticas ao MAUSS, dificultando a difusão de suas ideias e questionamentos, mesmo entre aqueles que a princípio partilhariam desta mesma visão crítica. Parte destas críticas se refere às confusões em torno do que significa ser “contra o utilitarismo”⁶⁷.

⁶⁶ O utilitarismo teria se desenvolvido em duas vertentes: uma *formalista*, que se recusa a questionar o conteúdo dos fins almejados e o significado dos meios, limitando-se ao postulado universal do cálculo racional-maximizador – base do axioma economicista; e uma *substantiva*, para a qual é na necessidade material que se determina o sujeito humano, e não há nada em sua ação que não seja pré-determinado por esta referência. Para Caillé, poucos debates sobre o materialismo histórico questionam o significado concreto da determinação em última instância do econômico, e a própria definição de econômico (a melhor delas estaria em Polanyi). Caillé distingue dois conjuntos de argumentos que fundamentam o primado do econômico: um de ordem *formal*, que enfatiza a dimensão instrumental da ação humana, e outro de ordem *ontológica*, que reduz as finalidades da ação humana aos meios, “porque o homem não saberia desejar outra coisa a não ser a realização de seus próprios interesses” (CAILLÉ, 1987). A segunda vertente (substantiva) se apoiaria exatamente numa combinação entre estes dois tipos de argumentos em favor do primado do econômico. Ver Caillé (1987).

⁶⁷ Em favor destas críticas, é preciso que se diga que o termo “antiutilitarismo” permite a confusão. Em especial, entre a referência à doutrina moral postulada por Bentham e Mills, e a generalização do pressuposto que pretende explicar o comportamento humano calcado unicamente no interesse material e no cálculo racional. Evidentemente, é contra a segunda que os integrantes do MAUSS se posicionam. Tampouco se trata de negar o

Mas como o próprio trocadilho do nome indica, os antiutilitaristas, mais do que “anti” qualquer coisa, são antes de tudo uma corrente *maussiana*, que vai recuperar as contribuições de Mauss e demonstrar sua atualidade – discussão que permaneceu quase inexistente fora do mundo francófono (e até dentro dele), só recentemente chegando à América Latina e ao Brasil (CAILLÉ, 1998; LANNA, 2000; MARTINS, 2002, 2008; MARTINS & NUNES, 2004; MARTINS & CAMPOS, 2006; SABOURIN, 2008). Para dirimir as confusões conceituais, o melhor é voltar às ideias do próprio Mauss e do movimento de intelectuais maussianos, e também de Polanyi e das correntes que reivindicam sua herança. Tanto Mauss como Polanyi se aproximam na crítica ao reducionismo da análise utilitarista e na convicção sobre a imersão da economia num mundo de relações sociais. Embora vindos de tradições teóricas e preocupações empíricas distintas, ambos convergiram na busca por desnaturalizar a concepção dominante de economia e por evidenciar a diversidade de princípios ou lógicas de produção e distribuição bem como de formas de propriedade (LAVILLE, 2004a). Nas seções seguintes, resgato o pensamento destes autores, sem pretensão de apresentá-los de modo minucioso, e sim apenas demarcar pontos que permitem defender de modo menos superficial porque suas ideias permaneceriam relevantes e atuais.

2.2. Dom, antiutilitarismo, mercado e política

Embora Mauss seja lembrado mais como “pai” da etnografia francesa, suas várias contribuições abriram as portas para questões que vão muito além. Entre elas, uma das mais importantes foi desafiar os fundamentos econômicos de que toda relação humana teria origem na troca utilitária, ao sugerir no *Ensaio sobre a Dádiva* (1923-4) que, em muitas sociedades ditas arcaicas, a circulação de presentes, palavras ou pessoas se daria sob o princípio da dádiva ou dom, definido como “tripla obrigação de dar, receber e retribuir”. Para Mauss, mais que a troca de objetos ou pessoas, estava em jogo a própria construção de relações sociais (de aliança ou de rivalidade) – exatamente o que tornaria estas sociedades possíveis. A importância atual dessas ideias vem da conclusão, apenas esboçada na seção final do ensaio, de que o dom não só fundamentava sociedades não-ocidentais, como também estaria presente em modernas sociedades ocidentais, ainda que em menor grau. Tais contribuições vêm sendo resgatadas principalmente por intelectuais reunidos no MAUSS⁶⁸, que aprofundam a crítica ao reducionismo econômico e racionalismo instrumental nas ciências humanas, além de avançarem em programa de pesquisas para identificar manifestações contemporâneas do dom.

Falar de dom ou dádiva nestes tempos que correm traz sempre o risco de concepções já
interesse, e sim negar a visão reducionista que todos os demais móveis da ação estejam a ele subordinados. Embora os maussianos estejam sempre se defendendo contra este tipo de crítica (Caillé faz efetivamente esta auto-revisão no prefácio da reedição de 2003 da *Crítica à razão utilitária*, subtitulada “Manifesto do MAUSS” e originalmente publicada em 1989), talvez fosse menos ambíguo se falassem por ex. em “alter-utilitarismo”.

⁶⁸ Entre o grupo diretamente ligado ao MAUSS, destacam-se Caillé (1998, 2002), Godbout (1999), Chaniel (2001). Vários autores proeminentes nas ciências humanas e na filosofia já colaboraram na *Revista do MAUSS* (fundada em 1981), como C. Léfort, C. Castoriadis, C. Mouffe ou M. Douglas. As ideias apresentadas nesta seção apoiam-se em vários textos de Caillé, além de suas aulas proferidas em disciplina na Universidade Paris X (Nanterre), das quais tive a felicidade de participar durante meu estágio doutoral na França no ano letivo 2007/2008.

enraizadas, no senso comum como no pensamento científico, e que não deixam de ser recebidas com certo cinismo ou ironia. Diz o sociólogo canadense Jacques T. Godbout em seu belo livro sobre *O espírito da dádiva* (1999), escrito em colaboração com Alain Caillé: o homem moderno é um realista, que sabe que não pode haver nada por trás dos deuses e mitos, nem outra razão para a ação humana que não o interesse material, ou o poder como móvel da política, ou o sexo no comando dos afetos. O homem moderno não pode acreditar em uma concepção ingênua como a dádiva, essa dissimulação do “real” que se esconde atrás da aparência do desinteresse, e que a sociologia, “caçadora de mitos” (na célebre expressão de Bourdieu), ajudou a desvelar... Mas eis que a dádiva se revela (ainda) hoje, entre os modernos, por toda a parte, em tantos momentos – até quando a negamos – e vem restaurar dentro da própria sociologia esta questão sociológica primordial: o elo, o laço, a relação humana.

Mas de que dom⁶⁹ se está falando? Talvez mais fácil começar pelo que não é o dom, ou pelo menos não a concepção de que se trata aqui. Ao contrário do que pensam até alguns intelectuais da economia solidária ligados à tradição marxista, este dom não é o ato puramente gratuito e absolutamente incondicional de uma concepção que se pode chamar de *anutilitarista*. No verbete sobre o dom no *Dictionnaire de l'Autre Economie*, Caillé distingue esta concepção anutilitarista do dom de uma concepção propriamente *antiutilitarista*, onde o dom é “operador sociológico, criador de aliança, de amizade e de solidariedade. Como aquele que faz com que haja a relação social e a cooperação ao invés de nada ou da guerra” (in: LAVILLE & CATTANI, 2005: 142, tradução livre). O dom antiutilitarista *tampouco significa ausência de interesse* (e reforço este ponto central na desconstrução das críticas a que me referia acima), mas sim que este *não é o único* elemento presente no ato de dar, e muito menos que é o *mais importante*. Como enfatiza Caillé, longe de apelar a qualquer sacrifício – “seja da utilidade, do interesse, da intencionalidade ou da subjetividade” (*idem*) –, o dom antiutilitarista subordina o interesse utilitário a um imperativo primeiro de gratuidade e incondicionalidade.

A descoberta essencial de Mauss no seu célebre ensaio – partindo de vasto conhecimento sobre dados histórico-etnográficos recolhidos por outros – pode ser assim resumida: “a sociedade primeira, o laço social, não se constrói sobre a base do contrato ou das trocas mercantis, mas em obediência à obrigação de rivalizar por meio da ostentação de generosidade” (CAILLÉ, in: LAVILLE & CATTANI, 2005: 243). De fato, Mauss concluiu que as economias do dom podiam ser extremamente competitivas, mas isso ocorreria de modo radicalmente oposto à economia de mercado: num confronto de rivais, os ganhadores eram os que conseguiam dar (e não acumular) o máximo possível. Convencido sobre a *natureza simbólica da realidade social*, Mauss intuiu que o objeto destas trocas seria na verdade a criação de laços de amizade ou a confrontação de rivalidades, e somente em segundo plano a circulação de riquezas – lógica inversa à que

⁶⁹ A palavra “dádiva” é mais usada no português do Brasil em referência a doação ou sacrifício, em acepção de matriz cristã que remete a graça ou caridade. Daí porque prefiro falar em “dom”, que, embora remeta comumente a “talento” ou “aptidão”, significa primeiramente o “ato de dar ou a coisa dada” (cf. por ex., o *Dicionário Houaiss*).

predomina em uma economia de mercado capitalista, onde as trocas se revestem de dimensão impessoal e transformam tudo em objeto⁷⁰.

A tese central de Caillé, Godbout e outros colaboradores do MAUSS é de que Mauss teria conciliado as duas grandes tradições sociológicas: a que se poderia chamar, para usar a expressão de L. Dumont, “*holismo*”, representada paradigmaticamente por Durkheim, mas onde se incluem em maior ou menor grau estruturalismo, funcionalismo e grande parte da tradição marxista; e o *individualismo metodológico*, representado por teorias como a da escolha racional, o neoinstitucionalismo etc., e onde Caillé posiciona Weber (embora ele mesmo ressalve que de modo relativamente exagerado, apenas para definir maior simetria em relação a Durkheim). Haveria contudo lugar para um terceiro paradigma⁷¹, o único propriamente sociológico que se poderia conceber e defender, na medida em que daria conta do que os outros dois se mostraram incapazes de pensar: *a gênese do laço social*, ou da *aliança*; em suma, não pensam o *político*. Para as tradições “holistas”, que consideram a totalidade como hierarquicamente superior aos indivíduos que ela contém, o laço social estaria dado de saída, preexistente à ação dos sujeitos sociais. Já o individualismo hiper-considera o papel de indivíduos racionais e egoístas, compreendendo as relações sociais como mero resultado do entrecruzamento dos cálculos desses indivíduos, e impedindo que se pense a própria geração lógica de um elo entre estes indivíduos atomizados. Para Caillé, os dois paradigmas só esclarecem o laço social em dois casos extremos: ou se considerarmos que todos os outros são “santos generosos”, ou que todos são “escroques individualistas”. Mas, como sugere Mauss, a realidade concreta mostra que as pessoas *tendem aos dois lados ao mesmo tempo*⁷².

As intuições de Mauss mostram que a aposta no dom pode ser a alternativa – ou, como querem os maussianos, a única alternativa – a estes dilemas. A noção de *aposta*, da situação de incerteza que permeia a construção do laço social, deve ser aqui enfatizada. Trata-se, para Mauss, de “confiar totalmente ou desconfiar totalmente”⁷³. É o que, segundo ele, faziam as sociedades arcaicas, *apostando na aliança e na confiança* e selando-as através de símbolos.

Esta aposta da dádiva é intrinsecamente *paradoxal*: embora a aliança beneficie aos interesses de todos – inclusive daquele que tomou a iniciativa da confiança –, não se deve questionar o desinteresse deste *empreendedor da dádiva*, porque ele só ganhou ao correr o risco

⁷⁰ Esse ponto de comparação é sugerido pelo antropólogo D. Graeber (*in*: MARTINS, 2002: 24), que vê em Mauss paralelo parcial com teorias marxistas da alienação e reificação desenvolvidas na mesma época por G. Lukács.

⁷¹ Naturalmente, os maussianos chamam de “paradigma do dom” – embora reconheçam que outros, partindo de lugares distintos, desenvolveram ideias semelhantes a Mauss, a começar por Simmel, como retomo a seguir.

⁷² Embora permanentemente mobilizadas por um e outro paradigma, as ideias (construídas) de altruísmo puro ou egoísmo puro são meras miragens. Sequer se fala comumente nestes termos nas interações reais. O que existe quando se interage com amigos, parentes, rivais, inimigos etc. é um conjunto complexo de motivações raramente ou nunca abordadas pela teoria social, que por sua vez costuma falar de laços sociais sem usar as palavras a eles associadas na vida cotidiana: lealdade, inveja, orgulho, entrega, obsessão amorosa, perdão, rancor, vergonha, respeito, antecipação de prazer compartilhado, desejo de se mostrar perante um rival etc. (*cf.* GODBOUT, 1999; GRAEBER, 2007).

⁷³ Nas palavras de Caillé, “*incondicionalidade condicional*” (*cf.* capítulo IV de Caillé, 2002: 106-138).

de perder (e perder tudo, talvez até a própria vida). Trata-se de um olhar que se diferencia completamente dos outros dois, porque é *plural*: a ação humana não pode ser creditada nem só à obrigação, como na ação tradicional do holismo, nem só ao interesse, como na ação instrumental do individualismo. De fato, Mauss concebe quatro móveis totalmente indissociáveis e irreduzíveis a um único deles, conforme anuncia logo no início: “De todos estes temas muito complexos e desta multiplicidade de coisas sociais em movimento, não queremos aqui considerar senão um dos aspectos, profundo, mas isolado: o caráter voluntário, por assim dizer, aparentemente livre e gratuito e, todavia, forçado e interessado por estas prestações.” (MAUSS, 2003: 187-8).

A primeira relação (*obrigação e liberdade*) implica que, mesmo na sociedade mais controlada pela obrigação ritual, ainda há grande espaço para a espontaneidade e a iniciativa pessoal. A segunda relação (*interesse e desinteresse*) implica que ganha quem sabe correr o risco da perda, e mostra também que a dádiva não pode ser confundida com caridade⁷⁴. Sobre o componente do interesse na dádiva, e sua imbricação com o desinteresse, diz Caillé: “O interesse está *no final do processo* (e não no início, como quer o utilitarismo), pois a generosidade, se tudo correr bem (*mas não há como ter certeza de que tudo correrá bem*), acaba compensando. (...) O paradoxo suplementar é que essa rivalidade é, em si mesma, a condição da aliança e da amizade” (CAILLÉ, 1998: 17, grifos meus). Trata-se de perspectiva bem distinta da que assume P. Bourdieu, sintomaticamente principal pensador francês no fim do século XX. Sua sociologia representaria uma síntese das duas vertentes utilitaristas antes citadas, aliás segundo Caillé abrindo espaço para um “individualismo metodológico sem individualismo”, onde todas as esferas da prática humana estariam submetidas à eficácia do princípio da economia. No **Box 1** me arrisco um pouco mais sobre este rico debate, apoiando-me na crítica dos maussianos ao papel do interesse na teoria da ação de Bourdieu.

O “paradigma da dádiva” não implica condenar as explicações pelo interesse (inclusive o econômico), porém sugere que os interesses instrumentais são hierarquicamente secundários em relação aos interesses de forma ou de apresentação de si mesmo⁷⁵. De qualquer forma, o que se deve ressaltar é que não é oposição ao interesse utilitarista – esta seria, como disse, uma posição anutilitarista, o que o MAUSS rejeita – mas sim de *oposição a qualquer reducionismo*, mostrando que, além do interesse, a dádiva também se compõe de obrigação, espontaneidade e prazer⁷⁶.

⁷⁴ A propósito, Mauss se interessa no ensaio por uma forma particular de prestações, onde rivalidades são explicitadas como espécie de guerra. Como diz Caillé (2002), nada mais longe da caridade cristã que este dom agonístico, carregado de agressividade e ambivalência!

⁷⁵ Ou *Selbstdarstellung*, para usar a expressão que Hannah Arendt empresta do biólogo A. Portmann sobre o desejo e o júbilo humano de aparecer no mundo (*apud* CAILLÉ, 2002).

⁷⁶ A importância atribuída às quatro dimensões em relação a outras pode, admite Caillé, parecer duvidosa, mas não deixa de ser desconcertante como se manifestam enquanto expressão de realidades gerais. Retraduzidas na linguagem de *vida* (liberdade) / *morte* (obrigação) / *guerra* (interesse) / *paz* (desinteresse), com elas “designamos evidentemente aquilo que se encontra no mais profundo de toda atividade simbólica realizada pela humanidade”.

Box 1

A POSSIBILIDADE DO DESINTERESSE NA TEORIA DA AÇÃO: CRÍTICA MAUSSIANA DE BOURDIEU

A princípio, nada em Mauss parece contrariar o pressuposto do interesse como único fundamento da ação, como deixa supor esta passagem em que caracteriza as prestações desinteressadas (segundo Caillé, um de seus momentos mais “ambíguos e evolucionistas”): “[e]las assumiram quase sempre a forma do regalo, do presente oferecido generosamente, mesmo quando, nesse gesto que acompanha a transação, *há somente ficção, formalismo e mentira social, e quando há, no fundo, obrigação e interesse econômico.*” (MAUSS, 2003: 188). É certo que Mauss indica o caráter interessado desta circulação de bens: “*ser o primeiro, o mais belo, o mais afortunado, o mais forte e o mais rico, eis o que se busca e como se obtém*” (*ibid.*: 306). Mas, como adverte Schiochet (2005), não se pode confundir o pensamento de Mauss, em leitura mais apressada, com uma interpretação utilitarista, sendo necessário historicizar a noção de interesse, como aliás faz o próprio Mauss ao distinguir entre sociedades arcaicas e modernas: “[*h*]á interesse, mas é um interesse apenas análogo àquele que, dizem, nos guia” (MAUSS, 2003: 306).

Embora em sua conclusão tenha apenas dado pistas para iluminar o dom nas sociedades modernas ocidentais, Mauss estava convencido de que a realidade concreta estaria longe de um mundo ideal onde o puro interesse e o cálculo glacial governassem a vida social: “o *homo oeconomicus* não está atrás, está adiante de nós, assim como o homem da moral e do dever; assim como o homem da ciência e da razão” (*ibid.*: 307). Muito mais haveria a dizer, mas posso resumir assim a complexidade da noção de interesse em Mauss: (1) *há interesse*; mas (2) *não há apenas interesse*; e (3) *este não subordina o desinteresse*.

Esta interpretação difere profundamente daquela de Bourdieu, para quem a categoria “interesse” seria instrumento de ruptura epistemológica com uma “visão encantada e mistificadora das condutas humanas”: “*não se pode fazer sociologia sem aceitar (...) que os agentes sociais não agem de maneira disparatada, que eles não são loucos, que eles não fazem coisas sem sentido*” (BOURDIEU, 1996: 138), em suma, que eles *não realizam atos gratuitos* – aqui significando tanto o que não tem motivação ou é arbitrário (ou seja, é louco, absurdo) quanto o que não tem lucro ou não custa nada. Assim, Bourdieu “não apenas nega a possibilidade de compreensão dos atos gratuitos (...), mas, ao articular os dois sentidos que dá à palavra gratuito, propõe que a explicação de uma prática social seja a *explicação pela busca de fins econômicos*” (SCHIOCHET, 2005: 129, grifo do autor). Ele propõe inclusive a substituição por outras categorias (*illusio*, *investimento*, *libido*) que julga mais rigorosas para significar o envolvimento e a disposição para “estar no jogo (...), levar o jogo a sério” (BOURDIEU, 1996: 140), remetendo aqui, obviamente, a seu próprio conceito de *campo*, entendido como espaço social de luta ou jogo de interesses.

Ao mesmo tempo, Bourdieu critica o utilitarismo pelo duplo reducionismo no que se refere às razões pelas quais os agentes se interessam por determinados campos e são indiferentes a outros. Contra a redução ao cálculo racional, ele mobiliza o conceito de *habitus*, associado ao de campo. Contra a redução ao interesse econômico, esgrime a ideia de progressiva diferenciação e autonomização dos diferentes campos, irredutíveis entre si. O que interessa em um campo pode ser desinteressante em outro e aliás, nos demais campos que não o econômico (científico, artístico, burocrático etc.), a regra é parecer que o que move é o desinteresse. Aqui, Bourdieu introduz o paradoxo do *interesse pelo desinteresse*, com o conceito de *capital simbólico*, este “*capital com base cognitiva, apoiado sobre o conhecimento e o reconhecimento*” (BOURDIEU, 1996: 150), que, ao negar o capital material, atua para aumentá-lo. Este constitui o paradoxo: quanto mais os sujeitos são subjetivamente desinteressados, mais têm tendência a ganhar. Aliás, o desinteresse aparece como chave da eficácia nos cálculos de interesse, na medida em que a renúncia à vantagem imediata é a forma mais segura para valorizar o capital material no futuro.

Desde o começo dos anos 70, Bourdieu se propôs a elaborar uma teoria sociológica da ação traduzida em sua proposta de *teoria econômica das práticas* (BOURDIEU, 1980a). Defendendo-se das críticas de economicismo, ele afirma que se trataria, ao invés, da “*vontade de arrancar do economicismo (marxista ou neo-marginalista) as economias pré-capitalistas e setores inteiros das economias ditas capitalistas, que não funcionam inteiramente de acordo com a lei do interesse como busca da maximização do lucro (monetário)*” (*idem*, 1996: 158). É nesse sentido que ele elabora os princípios gerais de uma *economia dos*

bens simbólicos, capaz de dar conta desses outros campos (não só as economias do dom examinadas por Mauss, mas a economia doméstica, a economia da oferenda própria do campo religioso, a economia dos bens culturais ou a economia burocrática) que segundo ele se apóiam “*no recalque ou na censura do interesse econômico (...). Consequentemente, a verdade econômica, isto é, o preço, deve ser escondida, ativa ou passivamente, ou deixada vaga*” (*ibid.*: 193). Existem, nesta concepção, dois tabus-pilares, segundo Bourdieu: o *tabu do cálculo*, que nega e dissimula a existência do cálculo nos outros campos que não o econômico (foi só com a autonomização deste, aliás, que o interesse pode ser assim chamado); e o *tabu da explicitação*, que nestes outros campos obriga o ato interessado a permanecer tácito, não dito, “*sob o risco de ser destruído enquanto tal*” (*ibid.*: 162). Este segundo tabu, que funciona a partir do silêncio compartilhado sobre a “verdade da troca”, espécie de automistificação ou negação coletiva, deve ser confrontado exatamente pela análise sociológica.

A resposta de Bourdieu à questão sobre a possibilidade do desinteresse na teoria da ação seria simultaneamente negativa e positiva. Negativa porque, em termos objetivos, ele não admite ato desinteressado, mesmo nos campos onde vale a regra do desinteresse. Positiva porque, em termos subjetivos, a crença compartilhada pelos agentes naquele campo, por meio das disposições estruturadas pelo *habitus*, é a de que o ato é desinteressado. A força do tabu da explicitação residiria justamente na crença de que o ato é desinteressado, verdade subjetiva que, para Bourdieu, não anularia a verdade objetiva de que é ato interessado.

Os críticos maussianos reconhecem em Bourdieu a elaboração de um utilitarismo mais sofisticado (ou mais suavizado) por levar em conta as dimensões simbólicas, avançando neste ponto em relação ao marxismo. Porém, ao mesmo tempo trata-se da generalização deste mesmo utilitarismo: em todo o vasto conjunto bourdiano de análises sobre os mais diferentes campos, está sempre presente a ideia de que o “*conjunto da prática social se reduz ao jogo, mais ou menos mediado e mais ou menos dissimulado, dos interesses materiais*” (CAILLÉ, 1987: 107). Aliás, Schiochet chama a atenção para as ambiguidades presentes tanto em Mauss como em Bourdieu. Se o primeiro não exclui a possibilidade de uma leitura economicista de sua obra (como de fato ocorreu), mesmo enfatizando a complexa irreducibilidade do não-interesse ao interesse, o segundo recai na leitura economicista da reciprocidade e, embora critique o utilitarismo, “*em nenhuma outra abordagem, o paradigma do interesse foi levado tão a sério*” (SCHIOCHET, 2005: 138). Na sociologia geral de Bourdieu (que Caillé admite ser a mais ambiciosa desde Parsons), o conjunto das práticas sociais continua subordinado à lei do capital, e em última instância ao capital econômico – neo-marxismo que, segundo o crítico, ultrapassaria o economicismo do próprio Marx. Desta maneira, Bourdieu iria na contramão de toda a tradição sociológica, até de Marx, que, a seu modo, partiu do postulado inverso, ao tentar mostrar que o todo das relações sociais não poderia, nem na teoria nem na prática, ser absorvido pelas relações de mercado: “*onde Marx opunha ao império do capital as esperanças de uma sociedade plenamente humana (...), Bourdieu dá crédito à ideia de que nada se opõe à lei do capital porque o destino do ser genérico, da espécie humana, é por natureza se submeter a esta lei.*” (CAILLÉ, 1987: 114-5).

A descrição da lógica de conversão das diferentes formas de capital umas nas outras (por ex. no estudo da economia cabila) se revestiria, nas palavras de Caillé, de “causalidade poderosa e imaginária”, onde Bourdieu recai no economicismo que crê denunciar. Aliás, uma das principais críticas dos antiutilitaristas refere-se à *infalsificabilidade* das construções teóricas de Bourdieu, impossíveis de serem refutadas por constatação empírica ou histórica, o que parece tanto mais real quando se constata a generalização do princípio de mercado: “[o] interesse aparece, desta forma, mais como expressão da realidade social do que como categoria interpretativa” (SCHIOCHET, 2005: 137), algo que também remete à percepção homogeneizante das relações sociais (*ibid.*: 138). Contra os que, em defesa de Bourdieu, argumentam se tratar não de reducionismo e sim de determinação recíproca, Caillé argumenta que a primazia no fundo é econômica, a ponto de lembrar a “determinação em última instância” dos althusserianos. Tampouco se poderia sustentar que Bourdieu não hierarquiza as formas de capital quanto à sua importância causal, afinal, para ele, “*o capital econômico está sempre na raiz em última análise*” (BOURDIEU, 1980b: 57).

O questionamento de Caillé à cientificidade da proposta de desmistificação sociológica de Bourdieu me parece longe de mera querela intelectual, nem pretendo que – por conta de lacunas que são todas minhas nesta breve exposição de sua erudita crítica – assim o pareça. Na verdade, este questionamento está na raiz do próprio debate entre o MAUSS e os bourdianos acerca do interesse, na medida em que Bourdieu, por meio de seu “olhar enfim lúcido sobre o mundo”, reduz toda e qualquer prática social ao cálculo inconsciente do interesse, sem admitir nenhuma outra alternativa em sua teoria da ação. A crítica, portanto, vai no sentido de que, ao invés de desmistificadora como se crê, a sociologia bourdiana traria na sua própria base a crença num real “enfim desvinculado de véus ilusórios”: a base dos interesses materiais.

Infelizmente não poderia me aprofundar aqui, com todos os detalhamentos necessários, no vasto debate que o grupo do MAUSS vem promovendo sobre esta teoria da ação que chamam de *multidimensional* e *paradoxal* (CAILLÉ, 2002). Como chamam a atenção, a própria diversidade de análises inspiradas em Mauss parece refletir a pluralidade intrínseca ao “paradigma do dom” – que, ao contrário dos outros dois paradigmas, não reduz os móveis da dádiva, e da ação humana em geral, a uma última instância. Aliás, é por isso que Caillé e outros maussianos preferem falar num paradigma *anti-paradigmático* e *anti-sistemático*, que deixa tudo em aberto para as ciências sociais e históricas, sem pretender ter encontrado respostas, antes colocando mais questões.

Em suma, o que os intelectuais antiutilitaristas propõem pode ser resumido numa questão instigante: o que autoriza o paradigma do interesse a determinar que os interesses objetivos não são ilusórios, ou não mais que outros móveis da ação, como os interesses de aparecer e se reconhecer no mundo, ou de ser desinteressado, ou ainda, a auto-reflexividade ou autopoiesis do sujeito? É esta “imputação de realidade, de uma realidade que seria mais verdadeira que a natureza e que todo o resto” (CAILLÉ, 1987: 122) que questionam os colaboradores do MAUSS. Em outras palavras: por que a concepção do dom, em toda a sua complexidade, seria mais frágil que a do interesse? Por que não pensar, ao invés, que é justamente no paradigma (anti-paradigmático) do dom, na obrigação de dar-receber-retribuir, que o indivíduo tem, paradoxalmente, mais possibilidade de afirmar sua subjetividade? É com tais questões em aberto que proponho que se considere o mundo da economia solidária e das políticas a ela direcionadas.

Sobretudo, é preciso ressaltar que a trilha maussiana abre outros olhares possíveis para refletir sobre a política (em sentido amplo, e não reduzido às políticas públicas), o Estado e o mercado nos debates sobre o socialismo, avançando no diálogo em questões sugeridas no cap 1. Aqui é particularmente importante destacar, como propõem Graeber (2006) ou Dzimira (2007), o próprio contexto intelectual e político em que Mauss estava escrevendo. Ativo membro do movimento socialista de base associacionista, grande amigo e colaborador de Jean Jaurés, o socialismo de Mauss estaria na verdade mais próximo das concepções anarquistas ou do cooperativismo de Proudhon, como revelaram seus escritos políticos (MAUSS, 1997). Sabemos que Mauss, o militante socialista, também está escrevendo o *Ensaio pensando em seus companheiros de ideais*, para motivá-los e inspirá-los⁷⁷. E o contexto que então se colocava aos

⁷⁷ Em sua tese *Mauss savant et politique*, S. Dzimira argumenta que o engajamento político de Mauss jamais está desvinculado de suas contribuições para a construção da sociologia como ciência. Ao invés, é possível identificar uma forte coerência entre suas análises científicas e posições políticas, abrindo assim espaço para um tipo de

socialistas estava marcado pelo anúncio da “Nova Política Econômica” de Lenin em 1921, renunciando às experiências fracassadas de abolir o mercado. É nesse sentido que o antropólogo norte-americano e professor da Universidade de Londres David Graeber chama a atenção para o fato de que, para Mauss, tratava-se de sugerir aos companheiros, por meio deste e de outros de seus textos importantes na época, notadamente a *Avaliação Sociológica do Bolchevismo* (publicada em 1924), que discutissem mais profundamente sobre o que, de fato, seria o mercado, qual as suas origens, e o que poderia vir a substituí-lo (GRAEBER, 2006).

Refletindo sobre o comunismo em Marcel Mauss, Graeber – que além de desenvolver contribuições no sentido de uma teoria antropológica de valor, tem se destacado como ativista anarquista em importantes mobilizações anticapitalistas – sugere que a “ambição socialista” de Mauss era que a dádiva englobasse o mercado, embora aceitasse que, em termos históricos, o mercado teria nos tempos modernos adquirido prevalência – ou autonomia, como diz Polanyi – sobre a dádiva. Graeber salienta que, se o impulso crítico do *Essai sur le Don* em direção à reflexão socialista (tendo como inspiração implícita a NEP de Lenin) teria sido obscurecido pela maior ênfase conferida às formas mais competitivas e aristocráticas das trocas de dádivas, em palestras posteriores Mauss teria aprofundado de modo mais empírico a reflexão de que as prestações de modo geral existiam sobretudo entre famílias e indivíduos específicos, entendendo que é (ou foi) possível haver *um sistema de comunismo individualista*, no qual indivíduos específicos estão ligados entre si por tamanhas obrigações sem finalidades definidas, que vão criando laços ao longo da sociedade constituindo “um sistema total de reciprocidades” correspondente ao que se chama de comunismo, mas que ainda assim se trataria de “um fenômeno estritamente individual” (MAUSS, *apud* GRAEBER, 2006: 77). Na síntese de Graeber:

“Mauss argumentou que assumir que 'o comunismo primitivo' – ou qualquer outro tipo – seria uma questão de posse coletiva, era um erro fundamental. Primeiro, porque *as posses pessoais de algum tipo sempre existiram*; Mauss considerava que os revolucionários dos tempos modernos estavam sendo absurdos quando imaginavam poder aboli-las (...). Segundo, *mesmo onde a propriedade é possuída por um grupo, raramente ela é democraticamente administrada*; a diferença entre o proprietário privado e o administrador-chefe é normalmente pouco mais que uma formalidade legal. Esse argumento maussiano tem sido muito pouco considerado, ou melhor, tem sido deliberadamente ofuscado por muitos autores desde os escritos da década de 1960 de Pierre Clastres. Isso indica que havia (ou que ainda há) uma *tendência ideológica a romantizar a propriedade coletiva e imaginar as sociedades da dádiva como um tipo perfeito de administração*” (GRAEBER, 2006: 76, grifos meus).

O problema, mais uma vez que, é que as leituras sobre a dádiva na interpretação maussiana estariam contaminadas pela perspectiva moderna (e cristã) da dádiva como o negativo

relação que se distingue tanto da separação weberiana entre ciência e política quanto da relação de mão única operada por Durkheim ao reconciliar ciência e política de modo particular: “ao intelectual cabe dizer e indicar ao político quais deverão ser os princípios de sua ação” (DZIMIRA, 2007: 15). Já para o sobrinho e herdeiro intelectual de Durkheim, diz Dzimira, trata-se de ser *indissociavelmente* intelectual e militante político: uma relação de mão dupla, que se manifesta no caráter positivo e normativo de sua obra.

do interesse individual⁷⁸, mas para Mauss essa distinção ou separação simplesmente não faria sentido nas sociedades em que estava analisando: “somos nós que assumimos que os dois [*generosidade e interesse*] deveriam estar normalmente em conflito” (GRAEBER, 2006: 81) – aliás, uma das razões pelas quais Mauss preferia falar em “prestações” e não em “dádiva”, ao abordar estas outras sociedades. Tudo se torna ainda mais complexo em termos do reconhecimento de suas contribuições atuais na medida em que Mauss teria conscientemente evitado fazer exatamente o que vem sendo feito pelo programa do MAUSS, ou seja, estudar a importância da dádiva na sociedade capitalista. Mas, “se Mauss poderia facilmente ter estudado fenômenos como o Natal ou o consumo conspícuo burguês, entre outras formas de dons de sua sociedade nativa, preferiu, de modo similar a Marx, privilegiar a especificidade da sociedade capitalista” (GRAEBER & LANNA, 2005: 514). Só que, enquanto Marx se debruçou sobre totalidades, Mauss interessou-se por instituições específicas mais elementares (como o contrato). Ironicamente, porém, teria sido Marx quem encontrou tais formas elementares, ao formular o conceito de mercadoria e entender o processo de acumulação como mercantilização (*ibid.*: 518).

Ao mesmo tempo, e apesar das aproximações possíveis (*cf.* CAILLÉ & DZIMIRA, 2009), haveria críticas marxistas relevantes feitas ao *Essai*, como a falta de uma teoria do valor e o fato de não abordar a produção em sociedades pré-industriais, ainda que fosse para mostrar como esta é englobada pela troca (*cf.* GRAEBER & LANNA, 2005), ou a confusão entre gênese lógica e histórica da moeda (LANNA, 2000). Em texto assinado conjuntamente por Graeber e pelo antropólogo e professor da UFSCar Marcos Lanna, estes rejeitam que a conclusão do *Ensaio* seja descartada como mera “resposta inadequada e desajeitada a Marx”, e chamam a atenção para notáveis pontos cegos da antropologia de cunho marxista que as intuições de Mauss ajudam a iluminar, como a questão da alienação. Assim, apesar da força inegável da teoria marxista de alienação, revela-se importante (e ousada) a ideia maussiana de certa inversão da relação sujeito/objeto – espécie de inalienabilidade em certos contextos e certos níveis –, além de Mauss ter se oposto ao que via como o lado negativo dos marxistas soviéticos: o seu extremo utilitarismo.

“Se a alienação ocorre cada vez que um objeto muda de mãos, Mauss nos lembra de que a produção de objetos não acaba no chão da fábrica. Mais ainda, parece sugerir que algum grau de mistificação e exploração pode ser um aspecto de processos criativos que não são nem marginalmente tão perigosos como seu oposto, a *redução das relações sociais a algum tipo de cálculo objetivo*. Foram reduções desse tipo que levaram Mauss, em seus escritos políticos da mesma época em que escrevia o *Ensaio*, a criticar os marxistas soviéticos e até mesmo a vislumbrar o fim do regime em seu utilitarismo extremo, no qual percebeu corretamente a *presença da lógica do mercado ligeiramente transposta e,*

⁷⁸ O ideal moderno-cristão da dádiva pura e desinteressada, lembram Graeber & Lanna (2005), é noção que não se encontra em qualquer outra sociedade. Caillé e M. Sahlins estão entre os autores a apontar o *cristianismo* na gênese da concepção de interesse individual e sua contaminação por todo o tecido social, mostrando como sacrifício altruísta e egoísmo se reforçam mutuamente. Isso aparece por ex. na análise antropológica de Graeber (2007) sobre a força da atual direita norte-americana, apoiada em extremismos liberalizantes e cristãos. Mas é tema que mereceria análise muito mais profunda a respeito das matrizes identitárias da ES no Brasil, já que aqui e outros países/regiões em que mais se desenvolveu esta concepção de ES caracterizam-se precisamente pela tradição *ao mesmo tempo* católica e marxista, como bem notou Caillé (2003: 218).

sentimo-nos tentados a dizer, *combinada de modo muito específico com redistribuições não mercantis centralizadoras*. Nesse sentido, as semelhanças entre marxistas e liberais são impressionantes, algo que Dumont tentou desenvolver em *Homo Aequalis*. Seria possível argumentar que a Escola Sociológica Francesa é a mais importante alternativa a ambos. ” (GRAEBER & LANNA, 2005: 517, grifos meus).

A reflexão maussiana sobre o dom aparece aqui, portanto, como importante complemento ao marxismo, um “outro lado do socialismo”, como diz Graeber. Afinal, Marx, como se sabe, apesar da poderosa crítica ao capitalismo, pouco se aprofundou sobre como seria a sociedade pós-capitalista. A complementaridade de Mauss residiria no fato de que, para além da crítica ao capitalismo, ele teria procurado enxergar o que seriam as dinâmicas *fora* do capitalismo, no sentido de apreender “ideias e instituições no interior do capitalismo [que] poderiam de fato constituir a base tanto para uma crítica moral do capitalismo como de algum tipo de ideia do que poderia sucedê-lo, devido ao fato de que – argumentava ele – elas não são simplesmente definidas pelo seu papel na reprodução do capitalismo, mas *se encontravam antes do capitalismo, e continuarão a existir depois do seu fim*” (GRAEBER, 2006: 84, grifos meus).

Se para Mauss não se tratava de abolir o mercado, tampouco se tratava de abolir o Estado. Segundo Caillé (1998), em Mauss como no MAUSS, longe de abolição, a preocupação é com a *reinserção* (num sentido polanyiano) de Estado e mercado em uma ordem social e política que faça um sentido global. Assim, a gênese de uma proposta de paradigma da dádiva funda-se também na questão política das relações do Estado e do mercado com os problemas da sociedade, e por isso o projeto desse paradigma deve ser entendido fundamentalmente sob o signo do político – não como um “subsistema”, mas como “uma realidade envolvente, simbólica e transversal” (cf. DOSSE, 2003). O próprio Mauss, nas linhas finais do *Essai*, já dizia que estudos de fatos sociais como o dom, mais além de se debruçarem sobre “o comportamento humano total, a vida social inteira”, sobre os aspectos mais diversos “cujo conjunto funda a sociedade e constitui a vida em comum”, trazem à tona aquela que seria o que ele chama de arte suprema: a questão *política* no velho sentido socrático (MAUSS, 2003: 314). O dom, como se viu, é antes de tudo um *pacto*, uma *aliança* entre pessoas concretas que são inimigos potenciais, hoje festa que amanhã pode desandar em guerra, ou vice-versa. Trata-se de saber em que condições é possível se aliar em vez de lutar, identificar quem são os amigos e os inimigos em cada contexto: a arte da política. E, sugere Caillé (2002), essa resposta não será apenas do âmbito do racional (*logos*); tem a ver com o próprio senso de oportunidade (*kairós*), porque é principalmente, como já se enfatizou aqui, uma *aposta*. Daí a complexa interdependência entre o *dom*, o *simbólico* e o *político* em um paradigma não-reducionista, que de fato *amplia o político* para englobar e considerar outros temas, campos, atores etc., rompendo assim a polarização mercado X Estado (ou, simplificando esquematicamente: individualismo X holismo) que, segundo Caillé, simplesmente não dá conta do essencial, da “nebulosa” de associações e redes de todos os tipos no microcosmos das relações sociais que não se estruturam nem sobre o interesse econômico nem sobre o poder.

Recuperando a trilha de Bobbio acerca das rupturas efetuadas pela filosofia política moderna em torno da concepção de associações “naturais” e “não-naturais”, Caillé (2004) distingue entre os modernos dois níveis de associação ou socialidade: uma socialidade *primária*, onde as pessoas são mais importantes que as funções que exercem (aqui estão as relações de camaradagem, amor, amizade, num pólo privado as relações familiares ou da família ampliada, num pólo público as das associações de interação de proximidade), e uma *secundária*, onde é o contrário, as funções contam mais que as pessoas que as desempenham (aqui estão o mercado, o Estado, a ciência). Por definição, e embora a tendência moderna seja de dissociação, trata-se mais de *continuum* que de oposição, já que ambos os níveis contêm as duas situações, diferentemente matizadas, hibridadas até – aliás, Caillé está especialmente interessado nas chamadas “associações civis cívicas”, que revivem a exigência da democracia direta inscrita numa dimensão local, face-a-face, ao mesmo tempo em que estão imersos ativamente em questões que tem a ver com a política e a sociedade mundial: “associações mundo”. Apesar das tipologias matizadas (que não reproduzo aqui), não fica difícil visualizar a distinção fundamental: formas associativas primárias são as que funcionam predominantemente pela *dádiva* e pelo *simbolismo*, enquanto nas de segundo tipo é a sociedade da *lei* (lei moral e lei da utilidade social).

Já Godbout faz distinção bem mais explícita, entendendo a dádiva como “tudo o que circula na sociedade que não está ligado nem ao mercado nem ao Estado (redistribuição)”, e que estas são “duas instituições neutras, que não alimentam nossas relações sociais”, e são “exteriores aos laços com as pessoas que nos são caras” (GODBOUT, 1998: 48). Para ele, o mercado teria sido uma “primeira ruptura” com a lógica do dom, enquanto o Estado representaria a “segunda ruptura”, inclusive substituindo o papel de regulador da vida social até então exercido pela dádiva (*idem*, 1999). Para Godbout é impossível imaginar o dom dentro do Estado, pois a lógica deste é a da burocracia, portanto irreconciliável com a espontaneidade que também caracteriza o dom.

A posição de Godbout tem sido criticada por seu caráter nitidamente evolucionista, que o aproximaria aliás da tipologia de Polanyi (*cf.* LANNA, 2000; GRAEBER & LANNA, 2005), ou pelo menos suas interpretações mais correntes. Para outros, porém, como o francês Philippe Chanial e o brasileiro Paulo Henrique Martins, o dom constituiria importante recurso teórico para repensar o Estado (sobretudo no plano da gestão pública local, diz Martins).

É no mínimo curioso que inexista entre os teóricos antiutilitaristas uma reflexão mais aprofundada sobre as possíveis relações entre dom e Estado, já que o próprio Mauss, na conclusão do *Essai*, sugere que as então nascentes políticas de bem-estar social seriam uma versão moderna das formas primitivas dos sistemas de prestações. É nesse sentido que Lanna discorda do raciocínio de caráter evolucionista na linha de Godbout, argumentando que, para Mauss, os tributos que formam o esqueleto do Estado, assim como as relações mercantis, eram de fato transformações da dádiva (LANNA, 2000). Ainda que certa concepção evolucionista esteja implícita no capítulo III do *Ensaio*, o fato é que, na conclusão, Mauss volta a reforçar a ideia da *coexistência* entre dádiva e os outros princípios – o que, de novo, deveria ser entendido dentro do

contexto político e de sua preocupação implícita com a possibilidade de uma nova sociedade (pós-capitalista), na qual o Estado englobaria o mercado, ambos como transformações lógicas e históricas de formas particulares da dívida (cf. GRAEBER & LANNA, 2005).

Concordo com o argumento de Martins de que Godbout exagera a dicotomia entre razão burocrática e sentido simbólico da ação social, quando na verdade existiriam pontos comuns entre ambos. Sua tese é a de que “o associacionismo democrático apenas surge quando se articulam as idéias de cidadania a partir da confluência da legalidade jurídica, da espontaneidade societal e da justiça social” (MARTINS, 2004: 81), o que não nega a necessidade de regras rígidas dentro do Estado, inclusive para evitar a apropriação do público por interesses pessoais, que por sua vez constituiria *aspecto negativo da dívida no âmbito estatal* – ponto aliás levantado por Lanna em seu estudo sobre patronagem no Nordeste brasileiro. Mas também permite pensar *aspectos positivos da presença da dívida no Estado*, como o estabelecimento de relações de confiança e solidariedade entre atores estais e não-estatais: “existe uma troca importante entre o estatal e o não-estatal no plano do simbólico – das significações morais e dos reconhecimentos mútuos sem o qual o Estado perde sua legitimidade como agente privilegiado na redistribuição das riquezas sociais coletivas” (MARTINS, 2004: 81).

Ademais, embora o argumento contrário ao reconhecimento da dívida no interior do Estado mobilizado por Godbout seja historicamente correto, Martins afirma que ele apenas dá conta de um único aspecto do surgimento do Estado moderno – sua função *reguladora* – quando, na verdade, a função *redistributiva* é tão importante quanto, e não é incompatível com a primeira. Os aspectos redistributivistas evidenciarão assim a presença da dívida não como resquício do sistema político pré-moderno, mas como o próprio “cimento” que une a sociedade civil ao sistema político, ao supor práticas interpessoais mediadas por regras jurídico-administrativas superiores à vontade direta dos atores sociais, favorecendo a possibilidade do que ele chama de um “dom de cidadania”: “o sistema burocrático-legal, ao assegurar a igualdade e universalidade dos direitos, contribui para reproduzir o sistema da *dívida entre estranhos*, permitindo o surgimento de valores de confiança que são imprescindíveis para a cidadania democrática” (MARTINS, 2004: 82).

Quando se encara o Estado sob uma perspectiva antiutilitarista, admite-se que o gestor público pode se nortear (e o *pode* deve ser aqui enfatizado) não só pela razão burocrático-legal, mas pela consciência de que é donatário da dívida arcaica do Estado em relação à sociedade, que aliás é quem o legitima ideologicamente e lhe fornece recursos financeiros para a formação da economia pública por meio da riqueza coletiva coletada em impostos. Portanto, uma dívida que é simbólica, muito antes de ser material: nascida da própria aposta no potencial moral do sistema político. Longe de exigência funcional e abstrata, esta situação se materializa cotidianamente, em muitos casos concretos de gestores públicos cujo envolvimento nas ações e atividades ligadas à redistribuição social de bens de cidadania não pode ser predominantemente explicado pelos móveis usuais do cálculo racional ou da submissão às normas legais e à competência técnica. Nesses casos, trata-se de espécie de nova consciência onde, diz Martins, o gestor público tem a

possibilidade de mudar de atitude política e moral, ao ser tomado por “obrigação de generosidade” na formulação e implementação de políticas sociais – o que de fato só pode ser entendido dentro de um paradigma teórico como o da dádiva.

Para Martins, as dificuldades para que tal mudança paradigmática se generalize dizem respeito não só ao controle da economia pública, tampouco a meras reformas de caráter organizacional, mas sobretudo à reelaboração da própria noção de cidadania, em que uma política como a de renda básica, por ex., seja vista não só como solução técnica e econômica, mas como solução política e moral: uma “renda de cidadania”, e não só “renda mínima”; e tampouco se trata de generosidade de tipo caritativo-assistencialista, e sim fundada na consciência sobre a arcaica dívida. É por isso que tem a ver, de modo mais profundo e complexo, com mudanças na própria compreensão e atitude de governantes e gestores, não mais só dirigentes e burocratas competentes, mas pessoas obrigadas à generosidade, que não fazem mais que cumprir seu dever ao correrem o risco de confiar na capacidade dos atores retribuírem a ação pública mediante iniciativas que fortalecem o tecido social. Mas como se verá nos capítulos 3 e 4, a ambivalência revela-se permanentemente na configuração das políticas sociais e do trabalho no Brasil, inclusive nos anos Lula. Por aí já se vislumbra, diante dos paradigmas hoje dominantes, a dimensão do desafio.

2.3. Encastramento e pluralidade da economia

A exemplo da obra de Mauss, também a de Polanyi vem conhecendo uma revalorização, com destaque para a contribuição crítica aos fundamentos históricos e filosóficos do liberalismo econômico, a partir de sua famosa tese de que o advento da economia de mercado, calcada sobre a ideia de um mercado auto-regulável, seria uma inversão completa das tendências históricas. Isso porque, enquanto os sistemas econômicos anteriores – aí incluídos os mercados, que até então existiam apenas como acessórios da vida econômica – encontravam-se imersos ou encastrados (*embedded*) nas relações sociais, com a ascensão e consolidação do sistema capitalista as relações sociais é que passaram a ser definidas pelas relações econômicas. Esta teria sido a “grande transformação” (POLANYI, 2000 (1944)) ocorrida a partir da Revolução Industrial no século XVIII: não só o capitalismo tornou invisíveis as normas sociais e obrigações comunitárias de *reciprocidade* e *redistribuição* – que, conforme os vastos conhecimentos histórico-etnográficos sistematizados por Polanyi, haviam sido muito mais frequentes na história humana do que as relações de *mercado* – como acabou por substituí-las quase que completamente.

Não cabe aqui retomar a conhecida tipologia de princípios econômicos de Polanyi em detalhes, mas enunciar suas contribuições aos estudos da economia solidária, particularmente no que se refere à possibilidade de existência de múltiplos princípios de comportamento econômico e de padrões institucionais a eles associados⁷⁹. Ora, para Polanyi uma das características da

⁷⁹ Os respectivos pares “princípios econômicos / padrões institucionais”, que se ajustam mutuamente, seriam (sem ordem hierárquica): (a) troca / mercado; (b) reciprocidade / simetria; (c) redistribuição / centralidade; (d) “domesticidade” ou produção para auto-consumo / autarquia, ou grupo fechado (ver POLANYI, 2000). Sobre este

economia moderna (em termos empíricos e epistemológicos) seria justamente a confusão entre a *economia*, em sua pluralidade, e um de seus princípios, a *economia mercantil* – a ponto de gerar a autonomização da esfera econômica e sua assimilação pelo mercado (LAVILLE, 2004a). Outro traço consolidado seria a identificação da noção de *mercado* com a de *mercado auto-regulável*, apoiando-se no pressuposto do indivíduo racional-maximizador para negar que também nos mercados (que, vale lembrar, já existiam bem antes da ascensão da “economia mercantil”), os elementos de integração advêm de processos institucionalizados, organizados socialmente (LAVILLE, 2004a). Polanyi se contrapõe a estes reducionismos e entende que cada um dos princípios sugeridos em sua tipologia pode ser encontrado simultaneamente – em diferentes graus – em todas as sociedades, inclusive modernas⁸⁰.

“[D]a mesma forma como tanto a reciprocidade como a redistribuição, ou a domesticidade, podem ocorrer numa sociedade sem nela ocupar um lugar primordial, o princípio da permuta também pode ocupar um lugar subordinado numa sociedade na qual os outros princípios estão em ascendência” (POLANYI, 2000 (1944): 76-7).

Há contudo diferenças importantes, pois só o princípio de troca ou permuta é capaz de criar uma instituição com função específica e exclusiva – o mercado –, ao contrário dos outros princípios, cujos padrões institucionais seriam mais “traços” do que propriamente instituições (mesmo no caso da redistribuição, as instituições centralizadas não teriam função exclusivamente econômica como o mercado). Para Polanyi, “é por isto que o controle do sistema econômico pelo mercado é consequência fundamental para toda a organização da sociedade: significa, nada menos, dirigir a sociedade como se fosse um acessório do mercado. (...) A sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis. Este é o significado da afirmação familiar de que uma economia de mercado só pode funcionar numa sociedade de mercado” (*ibid.*: 77).

Na análise crítica de Polanyi, os reducionismos em torno das concepções de economia e mercado se devem em grande parte à ruptura que se teria operado entre os dois significados da economia: um significado meramente *formal*, de relação entre meios e fins (presente nas definições hoje hegemônicas), e um significado *substantivo*, “vivente”, de relação entre os humanos e os meios naturais de onde extraem sua subsistência, a partir do reconhecimento dos sentidos da subsistência (*livelihood*) para o ser humano (POLANYI, 1977)⁸¹. Esta é um ponto extremamente pertinente para os estudos que enfocam as formas econômicas solidárias, inclusive

último, em texto posterior Polanyi (2008) preferiu tratar a “domesticidade”, que corresponderia à *oikonomia* dos gregos, como um caso particular do princípio de *redistribuição*.

⁸⁰ Aliás, para ele seria um erro supor que os princípios de reciprocidade ou redistribuição limitam-se a povos primitivos ou que uma economia sem lucro e sem mercado seja necessariamente simples. A este respeito, ele cita, entre outros, o *kula* como exemplo de complexa transação comercial baseada na reciprocidade, e as antigas civilizações da Babilônia e Egito como exemplos de complexos sistemas de redistribuição (POLANYI, 2000: 69-71).

⁸¹ Embora o termo subsistência seja o mais usual na tradução de *livelihood*, talvez seja impreciso para o sentido da expressão em Polanyi, que, ao tratar do significado substantivo do termo “econômico”, enfatiza que os meios para a subsistência podem ser materiais, mas não necessariamente as demandas humanas o são (1977: 20).

para tentar apreender e interpretar os sentidos destas formas para aqueles que delas participam.

Atualmente, a abordagem de Polanyi vem sendo resgatada por autores que enfatizam que mercados não são esferas autônomas da sociedade, mas, ao invés, que social e econômico estão profundamente imbricados. Na verdade, o resgate do olhar sociológico sobre a economia não se trataria de mais uma especialização dentro da sociologia, mas sim de recuperar o próprio projeto sociológico original, já que a tarefa de (re)construir uma ponte entre as abordagens sociológica e econômica remonta, bem antes de Polanyi, aos clássicos da sociologia: Marx e, de modo mais sistemático, Durkheim e Weber.

Marx foi o primeiro grande questionador da teoria econômica em termos sociológicos, com contribuições decisivas para a compreensão da economia como fato e como ciência. Enquanto para Smith e Ricardo a riqueza de determinada economia se fundamentaria no valor atribuído aos produtos segundo a quantidade e produtividade do trabalho, Marx trouxe à tona as relações sociais implicadas no modo de produção. Aprofundando a análise da teoria do valor e considerando o sistema de relações econômicas, sociais, políticas e ideológicas do processo de trabalho capitalista como objeto de estudo da economia, Marx estabeleceu o fundamento para uma ciência social privilegiando a totalidade, a história e os sujeitos desse processo, antes invisibilizados por meio do que ele chamou de “fetichismo”⁸². Para Marx, mercados seriam o domínio por excelência das relações humanas fetichizadas, pura aparência e ilusão, por sua capacidade de fazer com que as coisas apareçam como o contrário do que são (competição como cooperação, exploração como liberdade, e assim por diante). Mas a suposta liberdade da economia de mercado não conduz necessariamente à ordem (antes de tudo, porque os homens *não* são livres), e neste sentido Marx teria sido pioneiro em sugerir que a economia só pode ser compreendida com base em relações sociais – embora se possa objetar que esta compreensão seja, também ela, em boa medida oriunda de uma análise economicista do sistema capitalista.

Weber abordou a economia de modo mais abrangente, usando o termo “economia social” para se referir a um campo multidisciplinar e definindo a ação econômica no marco de sua teoria da ação social (orientada pelo comportamento de outros, possuidora de sentido, e levando em conta a dimensão do poder). Durkheim, embora se mantivesse mais crítico aos pressupostos teóricos e metodológicos da economia, contribuiu para que os fenômenos econômicos se tornassem objeto importante para a sociologia que então se firmava nas universidades européias, ao introduzir, ainda nos anos 1890, uma seção de “Sociologia Econômica” em *L'Année Sociologique*, e estimular colaboradores próximos a seguir estudos na área – dos quais o mais conhecido é provavelmente o ensaio de Mauss sobre o dom⁸³.

⁸² “O caráter misterioso provém da igualdade dos trabalhos humanos disfarçados sob a forma da igualdade dos produtos do trabalho como valores. A mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho; por ocultar a relação social entre os trabalhos individuais dos produtores e o trabalho total” (MARX, 2006 (1857): 94).

⁸³ Embora a tradição de uma sociologia econômica tenha se originado quase ao mesmo tempo na Alemanha e na

Nas décadas seguintes, aprofundou-se a ruptura entre sociologia e economia já mencionada aqui, mas, desde os anos 1970, observa-se uma renovação do interesse mútuo entre ambos os campos de conhecimento. Smelser e Swedberg (1994) sugerem que, entre os sociólogos, isto teria se dado como reação a tentativas de economistas de aplicar de forma recriada pressupostos da economia neoclássica⁸⁴. Muitos destes autores – principalmente norte-americanos (GRANOVETTER, 1973, 1985; ZELIZER, 1994; FLIGSTEIN, 1990; GRANOVETTER & SWEDBERG, 2001; entre outros) – filiam-se à chamada “nova sociologia econômica” (NSE). Entre os europeus, as abordagens socio-antropológicas da economia avançaram principalmente na França – segundo Swedberg (2004), sobretudo com a perspectiva estrutural de Bourdieu e a economia das convenções de Boltanski e Thévenot, mas é possível considerar ainda os autores do dom e da economia solidária, que, não por acaso, vêm resgatando a atualidade da obra de Polanyi e mantendo diálogo com abordagens como a NSE e a sócio-economia⁸⁵.

Ainda que estas diferentes abordagens não se reconheçam como movimento único, poderiam ser todas incluídas em uma definição mais ampla de “sociologia econômica” e/ou “antropologia econômica”, embora nem todas adotem estes termos para se auto-definirem⁸⁶. Em comum, todas elas mantêm uma postura crítica em relação aos pressupostos da teoria econômica neoclássica, sugerindo que o mercado não funciona livre de outras dimensões como por exemplo cultura, poder, religião etc., e que, portanto, as explicações para a vida econômica devem considerar fatores

França, isso teria ocorrido de modo independente, sem maior diálogo. Para uma reconstrução destas raízes epistemológicas das relações (e ruptura) entre sociologia e economia, e desdobramentos contemporâneos a partir da retomada do diálogo, ver Smelser & Swedberg (1994).

⁸⁴ Do lado da economia, o interesse por perspectivas sociológicas (e psicológicas) começa com a “nova economia institucional” e modelos de economia “comportamentalista” – mas apesar dos esforços de diálogo, diz Gaudié (2004), a sociologia enfrenta desprezo mais ou menos explícito em relação à sua “falta de rigor científico” e a economia continua a ser a única a poder teorizar sobre o funcionamento da sociedade, mesmo entre economistas anti-beckerianos (exemplo paradigmático desta “fecundação” da economia pela sociologia seria o conceito de “capital social”, discutido a seguir). Do lado da sociologia, um dos textos referenciais desta aproximação intelectual é o artigo de 1981 de H. White sobre como mercados funcionam. Granovetter, aluno de White, é autor do texto sobre o problema da *embeddedness* que se tornou referência obrigatória, enquanto crítica às tentativas – como a “nova economia institucional” – de aplicar a economia neoclássica a áreas não-econômicas (GRANOVETTER, 1985). O termo “nova sociologia econômica”, aliás, foi introduzido por Granovetter em declaração programática de 1990 (*apud* SWEDBERG, 2004). Destaca-se ainda a abordagem da sócio-economia, que vem sendo desenvolvida por Amitai Etzioni, israelense radicado nos Estados Unidos.

⁸⁵ Ver Laville & Lévesque (2000), Perret & Roustang (2003) e o pós-fácio de Caillé & Laville (2008) na recente edição francesa dos ensaios de Polanyi. Sobre o diálogo com a nova sociologia econômica e a sócio-economia, ver artigos publicados na *Revue du MAUSS* de autoria de Swedberg & Granovetter e Etzioni. Para uma síntese sobre as abordagens nos EUA e na Europa, ver principalmente Lévesque *et al.* (2001) e Steiner (2005).

⁸⁶ No Brasil, o principal difusor da chamada NSE é o professor de economia da USP Ricardo Abramovay, além do professor da UFScar Robert Grün, que estuda o mundo das finanças, e da falecida professora de sociologia da UFSC Cécile Raud, que também estudava o mundo mais “visível” dos mercados (por ex. grandes corporações de alimentos). Destes, Abramovay parece ter sido o único a se debruçar sobre “outras” formas econômicas, geralmente “invisíveis” nos estudos econômicos (é o caso dos sistemas de crédito cooperativo na região Sul), embora vincule-se à perspectiva norte-americana dos “granovetterianos”, particularmente Fligstein, apoiado em Bourdieu. *Cf.* Abramovay (2004) e também o artigo de Raud (2007) sobre a sociologia econômica de Bourdieu, em que ela, mesmo reconhecendo neste contribuições fundamentais, aponta o problemático caráter inato ou adquirido do “espírito calculista” do agente econômico bourdiano.

como a influência de outros indivíduos e organizações e da estrutura social, o papel das instituições e das redes sociais, ou o acesso e os fluxos de informação. Além disso, elas convergem para a ideia de que a própria teoria econômica dominante tem sido determinante para a autonomização da esfera econômica em relação às demais esferas, daí a tentativa das abordagens sociológicas e antropológicas da economia no sentido de superar esta separação.

No entanto, é possível também vislumbrar divergências. Caillé & Laville (2008) enfatizam algumas delas ao compararem as ideias do próprio Polanyi com as de Granovetter, cujo texto de 1985 sobre o problema da *embeddedness* (inserção ou encastramento) – conceito-chave para Polanyi – é considerado como o marco inicial da “nova sociologia econômica” de matriz norte-americana. Embora a sociologia econômica dos “granovetterianos” avance no sentido de enriquecer a economia neoclássica por caminhos que ela não tinha percorrido, notadamente o das redes de relações sociais, sua ideia de *embeddedness* é mais limitada à concepção da economia inserida nestas redes e, em geral, privilegia o estudo de fenômenos do próprio mercado, como o funcionamento de sistemas financeiros, a procura de emprego, as redes de relações no ambiente corporativo ou entre corporações e agências estatais, entre outros. Para Caillé e Laville, se de um lado houve uma recente popularização do termo *embeddedness* a partir da obra de Granovetter, ao mesmo tempo isso correspondeu a um “deslocamento” (2008: 677) em direção a um olhar mais microssociológico, afastando-se assim da reflexão sobre as relações mais amplas entre economia e sociedade no centro do projeto original da sociologia. Ou seja, o projeto de *não se limitar a compreender o mercado de outra maneira*, mas, ao invés, *questionar o próprio papel desempenhado pelo mercado dentro da sociedade*. Grosso modo, este tipo de questão não se coloca para Granovetter e a maioria dos autores da “nova sociologia econômica”, embora estivesse na origem com Marx, Durkheim e Weber, e depois com Polanyi⁸⁷.

É possível identificar uma parte da sociologia econômica – particularmente entre autores francófonos – que se filiaria à abordagem de cunho mais histórico e mais institucionalista do próprio Polanyi, indicando que permanecem questões sobre o próprio funcionamento do mercado, e que se trata de ir além de uma sociologia econômica da economia de mercado, ou do que já é reconhecido como existente. No fundo, trata-se de reconhecer a existência de *hierarquizações* feitas pela economia ortodoxa, que não dão conta de apreender outros objetos de estudo também presentes no cotidiano da economia, por ex. as práticas de solidariedade e reciprocidade. Embora também integradas ao mercado, tais formas apelariam igualmente a outros recursos, racionalidades ou princípios, mas acabam não sendo consideradas a partir do momento em que a construção teórica da economia ortodoxa identifica “economia” como equivalente exclusivamente a “economia de mercado”. Segundo Caillé & Laville, a questão da inserção em Polanyi sublinha algo que os “granovetterianos” têm sistematicamente ignorado: “a crença no mercado como

⁸⁷ É interessante observar que, no pós-fácio aos ensaios de Polanyi já citado, Caillé & Laville (2008) colocam o autor húngaro não só como herdeiro de Weber mas também de Marx – na contramão de interpretações que por muito tempo insistiram num suposto anti-marxismo de Polanyi. De fato, a própria “nova sociologia econômica” de matriz norte-americana dialoga muito com Weber, mas não com Marx.

representação performativa da realidade” (2008: 579). Ora, para Polanyi a autonomização (*disembeddedness*) da economia revelaria um projeto político de dar ênfase a práticas que privilegiam a representação exclusivamente formal da economia – o que também nos remete à centralidade da dimensão política em sua abordagem, onde assumem lugar de grande interesse as próprias relações entre economia, democracia e totalitarismo. Assim, enquanto a “nova sociologia econômica” mais “ortodoxa” em certo sentido não se questionaria sobre o fato de que em algum momento pode haver uma apropriação do social pela economia, uma abordagem sociológica mais ampla da economia permitiria olhar de outro modo as relações entre economia e sociedade, reconstituindo estas relações historicamente. Ao enfatizar a natureza política dos processos de inserção/desinserção e criticar a redução da noção de *embeddedness* à de redes sociais (a categoria sociológica hoje inescapável, como discutirei logo a seguir), esta sociologia econômica mais institucionalista teria a tarefa de (re)integrar elementos hoje invisíveis, mas que estão inseridos ou encastrados – no sentido de Polanyi – dentro do conjunto da economia.

Em suma, se podemos afirmar que as correntes ou “escolas” de pensamento que recuperam e aprofundam o olhar sociológico acerca dos fatos econômicos têm se mostrado importantes em seu conjunto principalmente por mostrar que não se pode compreender o todo da realidade social fazendo referência exclusivamente aos pressupostos da teoria econômica neoclássica, as reflexões e pesquisas sobre economia solidária guardariam maiores vínculos com as abordagens (em especial de matriz francófona) que, dentro deste vasto conjunto, procuram avançar num segundo sentido de análise crítica, ao incorporar, na trilha do próprio Polanyi, também outras formas econômicas comumente não consideradas.

2.4. A relação no foco da investigação sociológica e a atual polissemia das redes

As redes constituem um novo paradigma se delineando no horizonte sociológico? A partir dos anos 1970, a noção de rede conheceu impressionante disseminação nas ciências sociais – e em muitos outros campos do conhecimento científico, assim como no senso comum e na vida cotidiana – porém as implicações disso não estão totalmente claras.

Nas ciências sociais, o olhar sobre os vínculos e as redes que a partir deles se formam traz (de novo) o foco analítico para as interações, buscando superar a dicotomia – que permeia toda a história do pensamento sociológico – entre os pólos dos determinantes estruturais e da ação racional. Para o cientista político e professor da USP Eduardo Marques, uma das principais contribuições da chamada “análise de redes sociais” seria precisamente recuperar a tarefa de uma *sociologia relacional* – termo difundido por White e outros – remetendo a precursores como Simmel (MARQUES, 1999). Já o sociólogo francês Pierre Mercklé enxerga não só um conjunto de métodos como um novo paradigma com a ambição de se tornar uma “terceira via”, que ele chama “meso-sociológica”, suplantando a dualidade exemplificada na famosa fórmula de Simmel: “os indivíduos fazem a sociedade, as sociedades fazem o indivíduo” (*apud* MERCKLÉ, 2004: 97).

Embora as vertentes dominantes da *social network analysis* reconheçam em Simmel um

precursor (sem no entanto chegarem a se aprofundar nisso)⁸⁸, estas abordagens costumam fazer pouca ou nenhuma menção às tradições francófonas do dom e da reciprocidade⁸⁹. Mas um olhar sociológico sobre as redes de relações (em sentido amplo, e não limitado a um procedimento analítico de base quantitativista) não poderia deixar de ecoar os esforços antiutilitaristas para construir um paradigma do dom, tributário de Mauss, com quem aliás Simmel (e na sua trilha, Elias) guarda inúmeras afinidades de pensamento.

A importância conferida à relação por Mauss e Simmel fica muito evidente, por ex., nos conceitos que estão no centro do pensamento de cada um: “dom” para Mauss, “interação” e “sociação” para Simmel⁹⁰ – noções que enfatizam a relação como objeto sociológico, não algo dado, *a priori*, mas essencialmente em aberto, em movimento, processo: uma aposta, um talvez – o elo que hoje existe amanhã pode não mais existir. Para ambos, o sociólogo só poderia se debruçar sobre o concreto da vida social, onde de fato não se constitui nenhuma totalidade, onde a vida é movimento contínuo de idas e vindas. Um exercício de aproximação intelectual (**Box 2**) exige cuidado, já que não há paralelos de antemão, mas não é preciso ir longe para enxergá-los.

Box 2

MAUSS, SIMMEL E O “INTERACIONISMO CRÍTICO”

Mauss guarda profundas (e por vezes insuspeitadas) afinidades com Simmel. Não se trata aqui de forçar convergência teórica *ad hoc*, mas reconhecer notáveis pontos de aproximação, até surpreendentes, quando se lembra que, afinal, são formados em tradições intelectuais distintas. Mauss, fiel à perspectiva durkheimiana, se posicionará por toda a vida contra a abordagem de Simmel, mas aspectos essenciais de seus pensamentos irão se encontrar em uma concepção essencialmente relacional acerca do social.

Os autores reunidos no MAUSS já intuíram essa forte relação entre Mauss e Simmel (e com o mais simmeliano dos contemporâneos, Elias), como esta passagem de Caillé a respeito do simbolismo em Mauss e do interacionismo simbólico da Escola de Chicago: “(...) *tal como o de Simmel e, na sua trilha, de Norbert Elias, o interacionismo de inspiração maussiana não se desdobra na mesma escala do interacionismo simbólico americano, por demais microssociológico e limitado ao estudo das interações face a face. Não somente é o conjunto das interações entre pessoas que ele tende a considerar, na escala da sociedade no seu todo, mas inclui aí as relações das pessoas com os objetos, com as coerções*”

⁸⁸ Exceção que confirma a regra é a reflexão de Forsé, que chama a análise de redes de “interacionismo estrutural”, sugerindo que é esta (e não o “interacionismo simbólico”) que mantém com Simmel “filiação muito mais sólida, tanto na concepção como metodologicamente” (2002: 65) – mesmo que Simmel jamais tenha chegado a empregar o termo “rede” em sua obra.

⁸⁹ A vinculação com Mauss não é de todo estranha à chamada análise de redes. W. Powell, em texto de 1990 considerado fundacional da abordagem, “Nem Mercado nem Estado: Formas de Organização em Rede”, sugere que a ideia que melhor explicaria o funcionamento das redes seria a *reciprocidade* (embora sua leitura de Mauss atribua-lhe certo caráter estruturalista – derivado provavelmente das leituras posteriores que se consolidaram).

⁹⁰ Simmel (1983) designa *sociação* (*Vergesellschaftung*) a unidade que resulta das *interações* (*Wechslerwirkung*), processos de trocas contínuas no nível das práticas relacionais isoladas que podem não passar do mero contato, ou então, podem evoluir, seja por impulso casual ou interesse consciente, sejam momentâneas ou duradouras, para formas determinadas de cooperação e colaboração, concretizando assim uma sociação. A ideia de *sociação* (termo que Waizbort traduz como *sociação*, diferente de Moraes Filho, de quem sigo a sugestão aqui) enfatiza processo, enquanto a de sociedade é algo mais estático – estática e dinâmica entendidas por Simmel como categorias sociológicas: “a *sociologia simmeliana é uma sociologia dos processos*” (WAIZBORT, 1999: 100), daí porque *Vergesellschaftung* seria conceito mais preciso que o de sociedade, por não se reduzir nem a esta nem à noção de indivíduo, expressando ao invés as interdependências entrelaçadas formadas pelos indivíduos.

materiais, em suma com a 'morfologia social'. Por isso tem a ver de preferência com a sociologia histórica comparativa weberiana e com o marxismo, e não com a psicologia social. Nele estamos lidando com aquilo que se poderia denominar um interacionismo generalizado, incluindo a consideração das "interações à distância". Assim generalizado, para evitar qualquer equívoco, talvez fosse melhor qualificá-lo de interdependentismo. Interdependentismo simbólico generalizado." (CAILLÉ, 2002: 247).

C. Papilloud (2002, 2004), que vem investigando as afinidades entre o pensamento dos dois autores, argumenta que Simmel teria, junto com Mauss, lançado as bases para pensar um programa de sociologia que poderia ser chamado de *interacionismo crítico* – para enfatizar a perspectiva crítica ao conceito de "interação", tal como este se generalizou no vocabulário sociológico. Para Papilloud, apesar do impacto de Simmel entre os primeiros sociólogos, raros teriam sido os que compreenderam o que estaria em jogo no seu programa – e aqui ele inclui, como Caillé, os primeiros interacionistas norte-americanos, que, embora partindo de ideias de Simmel, teriam deixado de lado seu questionamento sobre a gênese e morte das práticas relacionais (a exceção seria Mead). Simmel, ao contrário, levou adiante o duplo objetivo de trazer a relação para o centro da investigação sociológica, mas sem transformá-la em princípio explicativo único e *a priori*: na sua visão, a relação só poderia ganhar legitimidade científica ao se descer à arena das práticas sociais. É certo que em Simmel toda relação é significativa e merece ser considerada, porque para ele "tudo é relação", como diz Leopoldo Waizbort (1999: 96). Mas Papilloud adverte para o fato de que esta ideia do todo relacional é encarada de modo crítico no relacionismo de Simmel (e, segundo ele, também no de Mauss), daí sua defesa de que se trata de um interacionismo crítico. Por isso, ele resume assim a mensagem de Simmel e Mauss acerca da relação humana: "*não tomemos a relação como dada, abramos a caixa preta. Assim nos libertamos deste sociologismo onde tudo estaria a priori ligado, sem por outro lado cairmos na afirmação contrária onde nada (se) religa verdadeiramente*" (PAPILLOUD, 2004: 55).

O conceito simmeliano de *Wechslerwirkung* remete à rede de entrelaçamentos e interdependências que caracteriza o tecido social, formando múltiplas configurações. Ao mesmo tempo, se aproxima do conceito do dom, especialmente no que se refere à dinâmica de reciprocidade, de atração e repulsão, proximidade e distanciamento, que constitui a dinâmica própria de cada relação humana. Em todos estes conceitos há um duplo caráter relacional e processual: neles, *i*) as categorias sociológicas de "indivíduo" e "sociedade" só fazem sentido se *em relação*; e *ii*) está sempre presente uma ideia de contínuo *movimento*, de *processo* dinâmico, de rede de interconexões sendo incessantemente tecida.

De novo, é preciso cautela, já que Mauss, herdeiro de Durkheim, manterá a concepção de "fato social" como objeto sociológico por excelência. Nesse ponto, Simmel jamais aceitaria a definição do verbete "Sociologia", escrito por Mauss e Fauconnet em 1900 para a *Grande Encyclopédie*, sob supervisão do tio (*in*: MAUSS, 2005: 3-33). Mas é em passagem do verbete que Papilloud aponta onde Mauss se afasta um pouco de Durkheim e se aproxima mais de Simmel, ao sugerir que fenômenos não são de antemão sociais, mas apenas o podem ser quando portadores de uma dimensão social. É também nesta passagem que Mauss explicita a concretização do social nas interações (e usa precisamente este termo): "sejam quais forem a grandeza e a forma destes grupos e daqueles que poderiam ser enumerados – classe, tribo, grupo profissional, casta, comuna – apresentam todos estes caráter: são formados por uma pluralidade de consciências individuais, agindo e reagindo umas sobre as outras. É na presença destas ações e reações, destas *interações* que se reconhecem as sociedades" (MAUSS, 2005: 5, grifo no original).

Papilloud aponta formulação sugestivamente análoga em "O Problema da Sociologia" de Simmel, onde este, ao comentar que é da dinâmica entre conteúdo e forma societal que se extrai o social, diz que "não há nenhum estado preciso ou desenvolvimento que seja simplesmente social" e que, portanto, o social emerge das relações, ou interações para usar o conceito de *Wechslerwirkung*. Em Simmel (como depois em Elias), a dinâmica das relações remete à ideia de *dança*, ou de *jogo*, tendendo ao *infinito*, a partir de relações cada vez mais complexas e mais diferenciadas. Está também presente a noção de *circularidade*, de jogo ou interação circular, como no exemplo do ensaio de Simmel sobre a coquete: "a coquete se aproxima apenas, para, logo a seguir, se afastar. A dinâmica de proximidade e distância é a sua lei"

(SIMMEL, *apud* WAIZBORT, 1999: 106). Ora, esta ideia do jogo também é um reencontro com a concepção do dom em Mauss, onde, além da dinâmica de reciprocidade, também há a ideia do risco e da incerteza, e também porque não se pode jogar sozinho: “jogar é, sempre, *jogar com*” (WAIZBORT, 1999: 107). Talvez aqui também coubesse um paralelo com o antiutilitarismo, na medida em que o jogo aparece não como meio, mas como fim em si mesmo: “sua finalidade é o próprio movimento. O jogo é, por assim dizer, auto-reflexivo”, diz Waizbort (*ibid.*), apoiando-se em Gadamer. Aqui também é possível pensar uma comparação com a ideia de jogo em Bourdieu, que, embora central no conceito de “campo”, tem ecos muito mais estruturalistas e, como tal, parece bem mais estática que no pensamento de Simmel ou Mauss.

Ainda sobre o caráter relacional da abordagem sociológica, em Simmel é possível encontrar uma crítica à causalidade e aos determinismos: Waizbort cita Lichtblau para dizer que o conceito de *Wechselwirkung* surge como contraconceito ao de causalidade. Gabriel Cohn (1998) remarca esta indiferença simmeliana à contigência. A princípio, tão diferente de Mauss, que, sabemos bem, fala explicitamente em obrigação. No entanto, recordemos desde logo que a obrigação em Mauss é indissociável da liberdade. Mesmo na sociedade mais controlada pela obrigação ritual, há grande espaço para a espontaneidade e a iniciativa pessoal, e o indivíduo é, por assim dizer, obrigado a se arriscar, a uma escolha: apostar na relação ou não.

Quanto à metodologia de apreensão do fato social, Heloísa Pontes (1999) ressalta que Mauss busca o concreto das práticas individuais e sociais, “integrar esses dados na recomposição do todo”, de uma formação social específica. Assim, não se trata para Mauss de considerar a prece ou o direito (ou a troca) em si, mas, a exemplo dos historiadores, “observar o que é dado”: “Ora, o dado é Roma, é Atenas, é o francês da classe média, é o melanésio desta ou daquela ilha” (MAUSS, 2003: 311). Mas também Simmel está interessado nas práticas sociais concretas, em formas sociais aparentemente menores mas extremamente importantes, e que “indicam a sociedade *in status nascens*” (*apud* WAIZBORT, 1999: 94), exemplificadas na sua ampla galeria de “tipos” sociais: o estrangeiro, a coquete, a prostituta, o aventureiro etc. (formas no nível abstrato, porém indissociáveis de seus conteúdos nas práticas concretas). Contudo, não (ou não só) no nível microsociológico, como se costuma acusar Simmel: ao contrário, é nestas interações, nas relações entre os singulares, que na verdade se realiza a sociedade – dinâmica do todo que a *sociologia geral* de Simmel busca apreender: “A cada instante esses fios são tecidos, desatados, retomados, substituídos por outros, entrelaçados a outros. (...) as interações singulares que se mostram nestas medidas não inteiramente usuais ao olhar teórico devem ser examinadas como formas formadoras da sociedade, como elementos da socialização em geral” (SIMMEL, 1908, *apud* WAIZBORT, 1999: 94).

Outro ponto para pensar paralelos é o *conflito*, a tensão e a dimensão de poder presentes nas relações sociais, dentro e fora dos grupos e sociedades. Para Simmel, longe de ser destrutiva, a noção de conflito é, ao invés, *estruturante* do todo social. O conflito também aparece de forma explícita no *Ensaio sobre o dom*, onde Mauss está particularmente interessado pela manifestação do dom em sua forma agonística, expressão de rivalidades: o dom como presente e veneno (*Gift/gift*). Ora, também em Mauss o conflito revela esta dimensão estruturante: ou o que é o dom em sua face agonística – esta aposta na relação como forma de evitar a guerra – senão uma forma pacífica de guerra? A própria história da humanidade, lembra Lacourte (2002), foi edificada tanto pela reunião entre os homens e suas construções materiais e intelectuais, quanto por conflitos e destruições, que vem a ser a própria dinâmica descrita por Mauss, e traz à tona a ambigüidade do sistema de trocas agonísticas: “os presentes são oferecidos para estreitar uma aliança ou para humilhar o adversário, torná-lo obrigado, endividado?” (LACOURTE, 2002: 341). Mauss diria que a aliança e a paz são possíveis por meio da aposta no dom, na relação, mesmo entre adversários, entre inimigos – mas não há como ter certeza nunca, e a relação que hoje se estabelece amanhã pode acabar, ou inclusive nem começar. A mesma *ambivalência* das relações, presente nas sociedades arcaicas descritas por Mauss como também nas sociedades modernas descritas por Simmel: movimento contínuo de atração e repulsão, proximidade e distância, ir e vir, fluxo e refluxo da vida.

Os trabalhos de G. H. Mead nos anos 1930, assim como de H. Blumer, E. Goffman e outros nas décadas seguintes, retomariam a questão da interação, porém direcionando o olhar sociológico mais para o nível microanalítico, ao focar processos de socialização e construção da identidade. Os estudos interacionistas sobre subculturas e a formulação das ideias de interação face-a-face e do social como “palco” caracterizaram-se pela metodologia *qualitativa* de observação participante, mas, paralelamente e na direção metodológica oposta, já nos anos 1930 seriam dados os primeiros passos para o desenvolvimento de uma sociometria capaz de mensurar *quantitativamente* interações sociais, com os sociogramas pioneiros de J. Moreno.

A partir dos anos 1960 e 1970, o conceito de redes é desenvolvido em duas correntes principais no mundo anglófono: primeiro, no pós-guerra, com os antropólogos britânicos da Escola de Manchester em estudos de grupos restritos atravessados por relações que o foco até então nas normas culturais não dava conta de explicar (WELLMAN, 1991); depois, os pesquisadores norte-americanos de Harvard liderados por H. White e seus alunos, entre eles M. Granovetter, que, conforme antecipei, muito contribuiu para popularizar a análise de redes, a partir de estudos no âmbito da chamada “nova sociologia econômica”, neste segundo caso já num contexto em que as abordagens quantitativas sobre a vida social estavam se tornando predominantes. Por outro lado, no mundo francófono, a abordagem de redes desenvolveu-se a partir dos anos 1980 vinculada a uma socio-antropologia da ciência e tecnologia, em torno da noção de “redes sócio-técnicas” e da “teoria ator-rede” proposta por Latour e Callon, porém, em comparação à análise de redes, com ênfase na elaboração teórica e não no desenvolvimento metodológico.

Mas foi a análise de redes entendida predominantemente como procedimento metodológico para descrever padrões de relações de maior complexidade empírica que ganhou espaço nas ciências sociais desde então⁹¹. Não que as redes já não estivessem presentes antes, porém amplamente utilizadas como *metáforas* para se referir à pluralidade de interações entre atores de diversos tipos em determinado universo ou campo. No Brasil um dos principais estudiosos da ES a fazer este uso metafórico da noção de redes é o filósofo Euclides Mance, que formulou o conceito de “redes de colaboração solidária”, de certa forma reproduzindo o senso comum sobre a rede como algo “simples”, um recurso *a priori*, como critica Martins, “sem uma preocupação em aprofundar suas dimensões históricas, culturais e simbólicas” (MARTINS, 2010: 406). Redes como metáfora são frequentemente representadas em esquemas visuais, por ex. nas **Figura 2a e 2b**⁹².

⁹¹ Não é meu objetivo aqui uma revisão extensa do desenvolvimento das abordagens de redes nas ciências sociais (que se desdobraram em múltiplas direções: rede como conceito, objeto, ferramenta, metáfora, teoria...). Há inúmeros textos e livros de caráter introdutório ao tema, *cf.* principalmente Scott (1991), Wellman (1991), Degenne & Forsé (1994), Lazega (1998), Mercklé (2004), Portugal (2007), e no Brasil, Marques (2007b).

⁹² Estes exemplos, extraídos respectivamente das elaborações de um dos principais estudiosos da ES no Brasil, o professor da UFBA, G. França Filho, e de integrantes do FBES, são ainda mais esquemáticos que outras representações visuais metafóricas, por se limitarem a relações entre conjuntos ou tipos de atores (e não entre os atores individuais/organizacionais). Vale notar que a distribuição de posições na estrutura reticular em cada exemplo pode ser interpretada de acordo com as concepções e “lugares de fala” de seus elaboradores.

Figuras 2a e 2b - Representações reticulares do campo da economia solidária no Brasil

Extraído de França Filho (2006: 61)



Fonte: www.fbes.org.br (elaboração: D. Tygel e M. Rocha)



Além do uso metafórico das redes, é comum o uso *normativo*, frequente no mundo da economia solidária, onde o tema das redes está muito difundido enquanto condição prescritiva para o fortalecimento das formas econômicas solidárias, o que é também o caso de Mance, que escreveu vários materiais no sentido de “como formar uma rede”. Os dados do SIES 2005/2007 mostraram contudo que é baixíssimo o percentual de redes de interações de natureza propriamente econômica (compra e venda, comercialização conjunta, uso coletivo de serviços ou equipamentos etc. *entre* os empreendimentos mapeados)⁹³, a despeito da existência de casos

⁹³ Segundo os dados da primeira base do SIES (2005/2007), nas múltiplas respostas elencadas pelos empreendimentos solidários sobre o destino de sua produção, apenas 2,9% mencionaram efetuar trocas com outros EES, e 3,4% mencionaram vendas a outros EES. Esse dado cai para menos de 1,5% (troca ou venda com outros EES) se forem consideradas apenas as respostas elencadas como primeira opção. A grande maioria dos EES efetua prioritariamente venda direta ao consumidor ou, em segundo lugar, a revendedores e atacadistas (MTE, 2007a). De modo mais significativo, 1.548 EES (7% dos mapeados) declaram fazer parte de alguma rede

emblemáticos como a Rede Justa Trama – os exemplos-modelo que, na avaliação de J. Bertucci (2010), serviriam à construção simbólica da “outra economia que já acontece”. Bem mais expressivo é o percentual de interações de natureza política entre EES (fóruns, ligas, uniões e outras formas de articulação de natureza territorial, socioeconômica ou cultural) e destes junto a governos e assessorias da sociedade civil, e também com outros movimentos organizados⁹⁴.

Vale aqui a ressalva de que a análise dessas realidades empíricas pode encerrar dualismos enganosos. Primeiro, o dualismo “econômico/político”, problemático porque, como já argumentei, estas são formas simultaneamente sociopolíticas e socioeconômicas, irreduzíveis a apenas uma ou outra dimensão, que se revelam sempre de modo emaranhado nos discursos e práticas concretas. Segundo, o próprio dualismo “normativo/positivo”, que impede de enxergar os fundamentos normativos e reflexivos destas práticas – como retomarei adiante. Não é fácil escapar a estes dualismos, que particularmente na ES estão sempre presentes⁹⁵, por isso o ideal é ao menos explicitá-los na análise, em vez de desprezar a possibilidade de considerá-los simultaneamente. Nesse sentido, merecem destaque reflexões teóricas que vêm avançando sobre os desafios para constituir redes de EES, porém a partir da observação dos casos empíricos já existentes, sendo a meu ver particularmente interessante a tipologia de redes de ES proposta recentemente por Cruz (2009).

A análise de redes tal como vem se consolidando desde os anos 1980 busca precisamente se diferenciar dos usos metafóricos ou normativos das redes. A proposta é o uso das redes como ferramenta analítica, sem reificar a trama de interações *a priori*, e sim reconstituindo-a a partir da pesquisa empírica. Há aqui grande potencial inovador como marco descritivo e interpretativo das realidades sociais, ao considerar que trajetórias sociais são determinadas não apenas por

de produção e/ou comercialização, enquanto outros 619 (2,8%) participam de complexos cooperativos e 528 (2,4%) de centrais de comercialização. Aqui valeria uma análise qualitativa dos microdados sobre este universo específico de empreendimentos envolvidos em articulações de tipo econômico, a fim de verificar sua correta (auto-)identificação sob as categorias de “rede”, “complexo cooperativo” ou “central” – embora não se possa negar que algum tipo de articulação existe para terem sido nelas incluídos.

⁹⁴ Pouco menos da metade (45,7%) dos EES identificados na primeira base do SIES declaram participar de *algum tipo de rede ou fórum de articulação* de vários tipos, econômicos e políticos, incluindo as redes, complexos cooperativos e centrais de comercialização antes mencionados, além de articulações de movimentos sociais, sindicais, religiosos etc. Destes, 2.995 EES (o equivalente a 13,7% dos mapeados entre 2005 e 2007) afirmam participar de *redes ou fóruns de economia solidária* (MTE, 2007a).

⁹⁵ Veja-se por ex. a resposta do secretário Singer, em entrevista ao professor de psicologia social da USP Paulo S. Oliveira, quando questionado se a pluralidade da ES dividiria ou caminharia para uma rede: “Obviamente, é a segunda opção. *Ela caminha para uma rede*. Nós temos hoje algo que é objeto no exterior de muita admiração e até é espantoso e que só existe no Brasil, pelo que eu sei. Nós temos um Fórum Brasileiro que praticamente abrange tudo que há de economia solidária no país: todos os tipos de empreendimentos de economia solidária, todas as ONG e movimentos sociais que apóiam a economia solidária (...) e os gestores públicos (...). Todos estão no mesmo Fórum; então essa diversidade a que você está se referindo é observável cada vez que ele se reúne. (...) *Já há muito tempo o movimento inteiro vem tentando construir redes* – redes econômicas de cooperativas de segundo grau, cadeias produtivas organizadas. *Pregamos isso aparentemente no deserto por anos, muito antes de surgir a secretaria, porque as cooperativas isoladamente são muito frágeis*. (...) Agora, finalmente, depois de vários anos, estão surgindo cada vez mais redes de cooperativas. Um caso emblemático é a Justa Trama.” (SINGER & OLIVEIRA, 2008: 296, grifos meus).

posições estruturais nem apenas por decisões individuais, mas pela inserção nestas redes e fluxos de interações em que todos estes elementos assumem importância. Ou, como resume Silvia Portugal: “Não se trata de erigir a dimensão 'reticular' como mais importante do que a do indivíduo ou da estrutura social, mas de reconhecer que ela permite passar de um nível ao outro (2007: 9). A meu ver, esta é uma contribuição essencial do olhar sobre as redes, cujos desdobramentos conceituais e metodológicos nestas três últimas décadas não devem ser desconsiderados, tendo sem dúvida aberto interessantes trilhas a serem seguidas a partir de sua intensa construção de conceitos, hipóteses, modelos e técnicas.

Os atores que integram a rede podem ser pessoas, grupos, entidades ou organizações, a depender das escolhas analíticas do/a pesquisador/a, embora no caso de redes de políticas públicas (como neste estudo) a grande maioria opte por reconstruir a rede a partir dos vínculos entre organizações⁹⁶. Já 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 ex. informações e ideias – na verdade, ressalta Marques (2007), podem envolver virtualmente qualquer coisa, embora considerar certos tipos de vínculo possa trazer dificuldades operacionais à pesquisa e mesmo à confiabilidade das informações. E, finalmente, podem ser de diferentes intensidades, que valem a pena ser estudadas, trazendo à tona a conhecida ideia de Granovetter (1973) de que laços fracos são tão importantes como os laços fortes (embora por outras razões, como a comunicação com ambientes externos e outras redes). Mas além dos laços *fortes* ou *fracos*, existem outros pares analíticos na literatura, como lembra Portugal (2007), por ex. na abordagem de Lemieux (1999) – inspirado nas distinções de Simmel entre laços de *identificação* e *diferenciação* –, laços podem ser *positivos*, quando atores se consideram membros da mesma entidade, ou *negativos*, quando demarcam seus diferentes pertencimentos, ou ainda *mistos*, combinando elementos positivos e negativos, ou *neutros*, quando indiferentes); já para Milardo (1988), laços podem ser *ativos* quando a interação é face-a-face e frequente, ou *passivos* quando ela é irregular (*apud* PORTUGAL, 2007: 24-25).

Embora não se dispense o uso de técnicas qualitativas para identificação e caracterização dos vínculos, a metodologia de base quantitativa, com foco na *estrutura* das redes, assumiu grande centralidade na abordagem dominante de redes, que conta inclusive com a possibilidade de sofisticados *softwares* de representação gráfica e análise quantitativa. Neste caso, os dados sobre os vínculos originados da pesquisa de campo dão origem a matrizes de álgebra linear, que por sua vez alimentam sistemas de modelagem gráfica. O resultado é um sociograma onde os atores são representados como pontos (“nós”), e as conexões entre eles, como linhas (“laços”). A análise se debruça então sobre variáveis como: grau de intensidade e densidade das relações;

⁹⁶ Citando Breiger & Mohr, Marques chama a atenção para a dualidade indivíduo/organização sempre presente nas redes: “agrupamentos institucionais e grupais (...) conectam-se muitas vezes por meio dos indivíduos que os constituem” (MARQUES, 2007b: 159). Como se verá, esta dualidade emerge com força na análise da rede de políticas de economia solidária no governo federal, mas varia segundo os tipos de atores.

centralidade de determinados atores ou existência de atores isolados; ou medidas de coesão e de equivalência estrutural. A finalidade é mensurar e determinar padrões presentes na rede, por ex. quanto à influência, cooperação e competição. Já uma metodologia de tipo qualitativo tende a focar menos na estrutura e mais no *conteúdo* dos vínculos analisados, a partir de técnicas como entrevistas em profundidade, análise documental e discursiva, ou observação participante.

Desde logo, rejeito aqui qualquer oposição simplista entre métodos quantitativos e qualitativos – oposição que aliás persiste nas ciências sociais, como se fossem mutuamente excludentes, o que a meu ver é um equívoco –, mas o fato é que a análise de redes caminhou principalmente na primeira direção mencionada acima, interessando-se mais pelas características assumidas pela própria rede enquanto complexa estrutura social e diminuindo a importância dos conteúdos dos laços, e conseqüentemente, das abordagens metodológicas de base fenomenológica e hermenêutica no estudo das redes e interações concretas.

Mesmo nas abordagens dominantes de redes, o foco nas estruturas tem sido criticado por autores de corte racionalista, que valorizam mais estudos sobre motivações individuais nas interações na rede. É o caso do próprio Granovetter, que critica a análise estrutural por ter se perdido nos detalhes de propriedades quantitativas das redes até as raias do “sectarismo” (GRANOVETTER, 2000: 35). Já Vincent Lemieux denuncia “certo encerramento dentro da modelização e da análise de redes dos atores sociais, frequentemente reduzidas às suas estruturas e as características que elas revelam” (LEMIEUX, 1999: 7). Em contraposição, adeptos do viés estrutural (alguns, como B. Wellman, preferem inclusive o termo “análise estrutural” para se referir à abordagem de redes) sugerem com frequência que a crítica ao uso de modelagens estruturais tem a ver com certa aversão ou até ignorância sobre grafos e outras estruturas matemáticas (WELLMAN, 1991), além de, nas palavras de Martins, criticarem os que “acumulam dados descritivos sobre as trajetórias individuais sem força explicativa” (MARTINS, 2010: 411).

O já citado Eduardo Marques é também precursor da *network analysis* de caráter mais quantitativista no Brasil, a mesma que estaria se tornando equivalente, nas ciências sociais, ao que se entende no todo por uma abordagem sociológica das redes. Mas esta redução é altamente discutível. Na verdade a abordagem sociológica das redes constitui um campo de reflexão muito mais amplo e que não se resume à *network analysis*, que é, no fundo, um procedimento técnico. O que falta, portanto, é uma crítica mais consistente do uso da ideia de redes tal como vem se configurando, enquanto profusão de métodos e técnicas que não dão conta da complexidade das práticas sociais, e mais, via de regra se inscrevem sob o pensamento utilitarista que domina amplamente as ciências sociais. No Brasil, um dos poucos a avançar nesta direção foi o professor de ciências sociais na UFPE e diretor da versão ibero-americana do *Jornal do MAUSS*, Paulo Henrique Martins, que em seus últimos textos vem questionando fortemente o atual significado hegemônico atribuído às redes como novo marco interpretativo. Se queremos defender o olhar sobre as redes como novo paradigma sociológico, diz Martins, é preciso questionar sua *colonização* por parte de teorias utilitaristas, bem como uma espécie de *naturalização* da noção

que impede a compreensão mais profunda das redes enquanto fenômenos sócio-históricos.

A naturalização do conceito nas humanidades teria se dado tanto pela sua importação de campos discursivos de outras ciências (como a engenharia ou a computação) sem a correspondente tradução teórica crítica, quanto pela integração do sentido utilitarista de rede nas ciências sociais, identificando-a à ideia de interesse material generalizado, o que por sua vez tem a ver com sua colonização, que é fruto da mesma hegemonia utilitarista no conjunto do campo científico. O alerta a este *status quo* que vai se formando em relação a uma construção limitada de “rede” enquanto ferramenta sociológica me parece importantíssimo e pertinente. Há, nas palavras de Martins, um contraste entre a alegada novidade teórica das redes e a pobreza das teorias estatísticas e matemáticas, acionadas para provar a validade empírica – por dedução – da pretendida racionalidade dos atores sociais nas redes, que não valorizam a atualidade sócio-histórica e normativa do fenômeno, e desprezam seus processos fenomênicos e hermenêuticos.

A crítica de Martins se desdobra em dois grandes sentidos, intrinsecamente articulados. Um refere-se aos limites das redes enquanto método de análise tal como têm se configurado, e a complementação ou substituição por outras formas de apreender a realidade social. Citando Mercklé (2004), Martins enfatiza que a *network analysis* permaneceu mais como domínio privilegiado da formalização matemática e da simulação que da investigação empírica, “mais da dedução que da indução, mais de modelização que da interpretação” (MARTINS, 2010: 412).

Contudo, a meu ver a revalorização da dimensão intersubjetiva e conseqüente revalorização das técnicas e métodos de pesquisa que Martins chama de “orientados para a atenção a situações subjetivas” (histórias de vida, grupos focais, observação participante etc.) não precisa significar a desvalorização de ferramentas que podem se mostrar bastante válidas nos estudos de redes, desde que articuladas a outras dimensões de análise⁹⁷. Além disso, é preciso dizer que, em sua crítica, Martins não leva em consideração a existência de debates desde os anos 1990 abrindo-se a este tipo de reflexão, com as primeiras revisões do próprio fundador da corrente norte-americana de redes acerca de práticas simbólicas e discursivas – “estórias descrevem os laços nas redes”, ou ainda, “uma rede social é uma rede de sentidos” (WHITE, 1992: 65 e 67, tradução livre) – e o artigo seminal de Emirbayer & Goodwin criticando a postura teórico-metodológica inicial da análise de redes (por eles chamada de “determinismo estruturalista”) por “desprezar totalmente o potencial papel causal de crenças, valores e comprometimentos normativos dos atores – ou, mais amplamente, do significado histórico de discursos culturais e políticos” (1994: 1425, tradução livre). Mais recentemente, ampliaram-se as aplicações trianguladas de métodos quantitativos e qualitativos (cf. LAZEGA, 1997; HOLLSTEIN & STRAUS, 2006).

Porém, feitas as ressalvas, o sentido global da crítica metodológica de Martins se mantém, mesmo porque grande parte dos estudos atuais que utilizam as redes como método continua a extrair suas principais conclusões da análise formal das estruturas geradas nos modelos. Aí

⁹⁷ A visualização gráfica de dados em sociogramas, diagramas, dendrogramas etc. pode ser bem interessante – notadamente nas redes de políticas – para a comunicação, reflexão e até explicação (cf. BRANDES *et al.*, 1999).

Mercklé (2004) e outros têm razão ao apontar uma sobrevalorização da ferramenta (até entre os antropólogos!⁹⁸), em detrimento da interpretação ou mesmo dos conteúdos envolvidos na análise formal. Esta é tendência que se verifica na análise de redes em geral, e também no Brasil, mesmo a abordagem sendo pouco disseminada no país, como reconhece seu precursor na apresentação do dossiê “Métodos e Explicações da Política” (MARQUES, 2007a). Aliás, estou plenamente de acordo com Marques quando ele, em outro texto do mesmo dossiê, diz que, para determinados casos, o método não acrescenta nada: “[e]m fenômenos com baixa complexidade, evidentemente, o uso de metáforas pode permanecer como a melhor estratégia, e a análise de redes talvez apenas adicione novos aspectos técnicos e conceituais desnecessariamente.” (*idem*, 2007b: 158).

Em relação aos estudos sobre economia solidária, embora a visão reticular tenha se disseminado fortemente, refletindo o que se passa no campo das práticas concretas, quase não encontrei referências à abordagem metodológica dominante⁹⁹. Em minha própria pesquisa exploratória, me deparei com o problema da construção de questões analiticamente relevantes para dar conta de captar e caracterizar os vínculos, o que implica escolhas coerentes na coleta de dados *antes* da utilização da ferramenta. Embora pareça pressuposto metodológico básico, nada mais falso do que supor que será fácil observá-lo. Alguns exemplos de dificuldades e dilemas:

- ▶ no mapeamento prévio em entrevistas ou documentos de caráter oficial, corre-se o risco de respostas que não correspondem aos laços como se estabelecem concretamente, impedindo de visualizar alianças e conflitos, aproximações e distanciamentos – algo que só o fato de ser pesquisador/a *insider*, embora ajude, não resolve completamente (alternativa complementar, adotada aqui, é tentar identificar estes elementos a partir de observação participante e contextualização sócio-histórica).
- ▶ na “captação” dos *vínculos*, é comum adotar-se na metodologia das análises de rede o procedimento de solicitar aos/as entrevistados/as que indiquem um número “x” de vínculos mais importantes (em geral de 3 a 5) ou então que classifiquem os vínculos de determinada lista por meio de fatores como frequência da interação (por ex., quantas vezes por semana/mês/ano etc. o/a entrevistado/a tem contato com cada pessoa na lista). O problema aqui reside na valoração do “mais importante”. Mesmo que a informação se legitime por ser dada pelo/a entrevistado/a, pois o problema continua a ser a limitação prévia da resposta: será que uma rede reconstruída somente a partir dos

⁹⁸ O próprio A. Wolfe, citado por Martins como um dos antropólogos que, na trilha dos esforços iniciais da antropologia britânica, supostamente insistiria na “análise das relações sociais concretas”, revela-se, bem ao contrário um dos maiores entusiastas da análise estrutural de base matemática, aliás desde seu texto pioneiro de 1978 sobre a ascensão do pensamento de redes na antropologia.

⁹⁹ As exceções são explorações incipientes da ferramenta e que de fato apenas reproduzem a postura acrítica. Exemplo: em estudo de 2010, alunos de gestão social na Universidade Federal de Lavras, sob orientação do professor J. Pereira, analisam mensagens direcionadas (e suas réplicas) na lista virtual da Rede de Incubadoras de Cooperativas para representar graficamente os vínculos entre 41 ITCPs no meio virtual (RENNÓ, PEREIRA & SANTOS, 2011). Partindo portanto de fonte por si só já problemática, os autores procuram mensurar o “grau de interação” entre as ITCPs. Mesmo admitindo que fluxos de comunicação são componente importante de relações sociais concretas, e por mais que se façam as devidas ressalvas (por ex. que há outros meios e espaços de interação etc.), o resultado final em forma de sociograma e tabelas não parece muito convincente acerca da “centralidade” das ITCPs que enviam e recebem mais mensagens. A meu ver, num caso desses, métodos como entrevistas em profundidade com informantes-chave em diferentes “lugares de fala” nesta rede teriam se mostrado bem mais relevantes para a análise das interações concretas entre as incubadoras.

principais vínculos (considerados em termos objetivos e/ou subjetivos) pode ser representativa de um campo? Da mesma forma, a partir de coleta limitada a algumas variáveis, como atribuir peso ou valor a vínculos de natureza tão distintas, e ainda por cima que se cruzam com trajetórias e filiações prévias, e dentro de dados contextos que também impactam sobre relações de confiança, amizade, lealdade, rivalidade, conflito?

Não há respostas únicas a estes dilemas de pesquisa, e na verdade eles reaparecem até nas abordagens qualitativas. Mas no meu caso eles ajudaram a configurar o caminho em direção a uma abordagem mais qualitativa, em que aspectos históricos e etnográficos assumiram muito mais relevância, porque permitem considerar contextos passados e presentes bem como representações, crenças, sentidos múltiplos que se materializam em discursos, debates e ações relacionados à construção ou ruptura de vínculos e à configuração de redes.

A outra dimensão da crítica de Martins é a da incorporação das redes por parte de teorias de matriz utilitarista. Na verdade, como a abordagem dominante de redes é mais um método de análise, foi preciso que se articulasse a algum tipo de corpo teórico, e aqui se destacaram as chamadas “teorias do capital social” (ver **Box 3**). Estas não são as únicas elaborações teóricas associadas às abordagens dominantes de redes – e aqui é que considero que Martins exagera na crítica – mas são as que têm conhecido um processo análogo de generalização.

Box 3

“CAPITAL SOCIAL”, A TEORIA DOMINANTE DAS REDES: UMA CRÍTICA ANTIUTILITARISTA

A análise de redes tal como está sendo predominantemente disseminada tem sido vista como método para captar e inclusive mensurar (se é que é possível fazer este tipo de quantificação) o “capital social”, entendido como certo valor que os indivíduos adquirem em suas interações na rede. A noção de capital social tem longo histórico de controversos debates por trás¹⁰⁰ – inclusive junto às abordagens de economia solidária, que na maioria das vezes não se reconhecem nesta terminologia. Mas sua gênese sociológica poderia ser retrçada até as contribuições que foram desenvolvidas primeiro na França por P. Bourdieu, originalmente no artigo “Notes provisoires” (1980b), e depois nos EUA por J. Coleman em 1988, que a consolidou em sua proposta de teoria sociológica geral (*Foundations of Social Theory*, de 1990), sob larga inspiração do imperialismo econômico proposto por seu amigo G. Becker (cf. seção 2.1).

Se a ideia beckeriana de acumulação de “capital humano” já contribuíra para fazer uma teorização eminentemente econômica parecer sociológica, este movimento será ampliado do plano individual para a rede social em que se insere cada indivíduo. Em Coleman, isso se dará até o ponto em que a teoria econômica generalizada que o inspirou pareça “sub-disciplina da sociologia” – a expressão é de Swedberg citado por Steiner (*apud* CAILLÉ, 2006). Aliás, Becker teria, segundo Caillé, inspirado também Bourdieu (a diferença é que o francês vinha de base neomarxista, e o norte-americano calcava-se no individualismo metodológico). O ponto de chegada é similar, recaindo no mesmo utilitarismo que se crê criticar, já que tudo fora disso aparece como “dissimulação” do real (conforme a crítica a Bourdieu exposta no **Box 1**).

Mas a explosão que o termo conheceu em meios acadêmicos, políticos, diplomáticos e até midiáticos viria mesmo com livro *Bowling Alone* (2000), do cientista político norte-americano Robert Putnam, que estendia as reflexões propostas em artigo de mesmo título de 1995. Putnam buscava relacionar o declínio do capital

¹⁰⁰ Além dos autores aqui citados como precursores do conceito, a ideia de capital social foi desenvolvida teoricamente sob diferentes ângulos por E. Ostrom, N. Lin, R. Burt, F. Fukuyama, entre outros – com distintas pontes com a literatura sobre redes (cf. LAZEGA, in: BÉVORT & LALLEMENT, 2006). Para um aprofundamento crítico dos debates conceituais, ver Smyth & Kulynych (2002), e o volume organizado por Bevort & Lallement (2006), além do capítulo sobre “redes sociais e funcionamento dos mercados” de Steiner (2005: 70-96).

social na sociedade norte-americana com uma ameaça às instituições democráticas. Mas esta trilha fora aberta um pouco antes, em *Making Democracy Work* (1993), aliás explicitamente tributário de Coleman, onde Putnam estudara os padrões histórico-culturais de associação e participação cívica nas regiões Norte e Sul da Itália, mobilizando-os como explicação para as diferenças de desenvolvimento e de democracia entre as duas regiões. Depois do sucesso do livro de 2000, também o estudo de 1993 conheceria divulgação igualmente vertiginosa, inclusive fora da academia.

As elaborações de Putnam tendem à ideia de que redes sociais têm valor utilitário: “Assim como uma chave-de-fenda (capital físico) ou uma educação universitária (capital humano) podem aumentar a produtividade, tanto individual quanto coletiva, também os contatos sociais afetam a produtividade de indivíduos e grupos. Enquanto o capital físico refere-se a objetos físicos e o capital humano a propriedades dos indivíduos, o capital social refere-se a conexões entre indivíduos – redes sociais e as normas de reciprocidade e confianças que delas emergem.” (PUTNAM, 2000: 19, tradução livre).

Uma crítica frequente a Putnam é o fato de se ater quase que unicamente aos efeitos positivos das redes de interação¹⁰¹ – e por isso sua concepção tem sido considerada dentro de certa tradição de “funcionalismo pacífico” da década de 1960 nos EUA, focalizando as funções “integrativas” das associações civis (cf. MOURITSEN, 2001). Esta visão “romântica” do capital social foi levada ao paroxismo com a subsequente apropriação e banalização da noção de “redes” baseada na teoria putnamiana por parte de organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE. No ambiente de ajustes neoliberais que dominou a América Latina e outras regiões nos anos 1990, a mobilização desses novos discursos teve efeitos nefastos, impondo filtro de leitura do mundo que envolveu as políticas públicas – em particular voltadas aos trabalhadores informais, agora vistos como “pobres porém empreendedores” –, conforme discutia no cap. 1. Neste sentido, a ironia de Lautier sobre os discursos em torno de redes e capital social é nada menos que ácida: “(o)s pobres informais, aparentemente desprovidos de tudo (...), são ricos de uma riqueza da qual nem eles mesmos desconfiavam: as redes de solidariedade e ajuda mútua (familiar ou de vizinhança), de difusão da informação” (LAUTIER, 2004: 37).

O que as teorias de capital social no fundo não conseguem dar conta é da ideia paradoxal de que, para que as relações sociais se revelem “úteis” (maximizadoras de produtividade, como sugere Putnam na citação acima), é preciso não pensá-las em termos utilitaristas. Ora, foi precisamente para sair do quadro da ciência econômica que as principais elaborações teóricas foram forjadas (como se viu no **Box 1** no caso de Bourdieu, mas também no caso de Coleman, para quem a utilidade seria apenas “subproduto” das relações sociais propriamente ditas). O problema parece estar justamente na concepção de toda e qualquer dimensão da vida – amizades, afetos, crenças, ideais, instituições, heranças culturais – em termos de “capital”, ou seja, um recurso a ser gerido visando utilidade. O paradoxo manifesta-se assim inclusive na linguagem utilizada, e todo o campo semântico associado à palavra “capital” (cf. SMITH & KULYNICH, 2002; ou PERRET, in: BÉVORT & LALLEMENT, 2006). Não que todas aquelas dimensões da existência social não possam eventualmente produzir algum efeito útil ou até rentável, mas isso só poderá acontecer na medida em que elas não forem primordialmente consideradas enquanto capital: “há portanto nas teorias do capital social uma dinâmica de auto-refutação que faz todo seu charme” (CAILLÉ, 2006: 16, tradução livre). Este é o paradoxo: no limite, o capital social só permitiria uma leitura anti-utilitarista... contudo, esta implicaria justamente não pensá-lo enquanto capital!

Uma *definição anti-utilitarista de capital social* se aproximaria dos termos que nos sugere Caillé em prefácio ao livro organizado por Bévort e Lallement: “o capital social de um ator, individual ou coletivo, de uma instituição, de um país, etc. é o conjunto daquilo que, nas suas ações e representações, confere às

¹⁰¹ Putnam reclama desta crítica dizendo dedicar um capítulo inteiro de seu livro ao “lado escuro do capital social”, onde diferencia organizações de tipo “liga” (*bonding*), cujos membros apenas visam se beneficiar mutuamente, tendendo a ser excludentes, das organizações de tipo “ponte” (*bridging*), que cooperam e constroem pontes com outras – embora a pertinência desta distinção (e logo, da defesa argumentativa de Putnam) não fique clara, a começar pelo fato de que todas as organizações de tipo “ponte” seriam também “liga”. Sobre os aspectos negativos do capital social, ver Ponthieu (in: BÉVORT & LALLEMENT, 2006).

considerações extra ou anti-utilitaristas uma prioridade hierárquica sobre as considerações de interesse imediato; em suma, é o conjunto daquilo que precisamente não funciona como um capital. Ou, mais resumido ainda: *o capital social é tudo que (ainda) escapa ao capital.*” (*ibid.*, tradução livre e grifos meus).

A meu ver, reconhecer as aporias do capital social, conceito frágil que nega o próprio paradoxo no qual se sustenta, permite compreender que o seu uso nunca foi neutro, meramente “técnico” (como parecia sugerir Putnam em suas inúmeras palestras e consultorias a governos do mundo todo).

Trasvestido de “método” de mensuração, há um conceito que expressa visão de mundo traduzida na virtual incapacidade de enxergar fora da axiomática do interesse, necessitando assim de elaborações teóricas cuja característica é justamente parecer englobar outras esferas da vida, de natureza objetiva e subjetiva, como sistemas explicativos. É nesta mesma linha que Martins, sob inspiração antiutilitarista, vê as teorias de capital social como tentativa de “colonização” das novas manifestações sociais, políticas e culturais da sociedade civil organizada e seus fortes conteúdos anti-capitalistas: “[o] prestígio adquirido por essas teorias emerge das tentativas de capturar e submeter significações subjetivas 'anticapitalistas' – emocionais, afetivas, oníricas, estéticas, pulsionais – a esquemas cognitivos e racionalizantes. Assim, ao generalizar o interesse a todas as esferas da consciência – e da inconsciência – tais autores aparentam haver vencido a luta entre objetivistas e subjetivistas, provando que tudo é interesse e cálculo. Desse modo, temas como amor, confiança, amizade, memória, entre outros, passam a ser vistos como recursos que podem ser objeto de cálculo interessado, recursos do 'capital'.” (MARTINS, 2010: 413).

Fazendo uso ou não do conceito de “capital social”, certo é que as abordagens de redes que se vinculam ao utilitarismo individualista, e nas quais se inclui a *network analysis*, tendem a enxergar as redes como “modalidades de mobilização causal de recursos e informações que envolvem indivíduos autônomos – autonomia radical ou parcialmente condicionada por estruturas – em torno de objetivos estratégicos e interessados” (MARTINS, 2010: 406), e foram estas as que tiveram maior aceitação no Brasil, com particular interesse em novas modalidades de gestão de políticas públicas e do território, articulando as visões de redes a outros corpos teóricos, como o neo-institucionalismo histórico (MARQUES, 1999)¹⁰², ou a nova sociologia econômica (ABRAMOVAY, 2000), ou as próprias teorias de capital social (FONTES, 1999).

A crítica antiutilitarista do modelo mais influente na produção teórica sobre redes questiona não só a imposição de significações dentro do campo científico, mas também a presença de pensamento hegemônico e autoritário que vincula a ciência com o imaginário do neoliberalismo, de modo reducionista e fragmentado, que ademais se pretende cientificamente “neutro”. Esta crítica ecoa a constatação de Luc Boltanski e Eva Chiapello em *Le nouvel esprit du capitalisme* (1999), em que eles já advertiam sobre os riscos de uma naturalização das redes nas ciências sociais. Para eles, estas abordagens (notadamente em sua matriz norte-americana), ao invés da suposta “neutralidade” metodológica que se atribuem, almejam “emancipar a sociologia das 'velhas' noções de 'categorias', 'grupos', 'classes' que, antes tidas como válidas para as sociedades baseadas em estatutos, não se mostrariam mais adequadas a sociedades abertas,

¹⁰² O próprio E. Marques, no texto que muito provavelmente introduziu a análise dominante de redes nas ciências sociais brasileiras, não esconde que sua abordagem meso-sociológica se funda em “um tipo muito particular de individualismo relacional” (MARQUES, 1999: 47), que embora não imponha “estrutura *a priori* à realidade e aos atores”, não descarta em alguma medida pressupostos da escolha racional – combinados, no seu caso, às heranças dos padrões de vínculos anteriores que são abordadas tipicamente pelo neo-institucionalismo histórico.

fluidas (liberais), nas quais o "acaso" desempenha importante papel" (BOLTANSKI & CHIAPELLO, 1999: 224, tradução livre). Nas versões mais radicais do paradigma "conexionista", seriam desconsiderados os atributos das partes entre as quais os vínculos são estabelecidos ("por ex. ser uma mulher, um negro, um jovem, um trabalhador, e assim por diante, não mais era tratado como relevante"), considerando-se ao invés apenas as propriedades sobre as conexões, como quantidade, frequência, direção – algo a que já me referia aqui, mas o importante é ressaltar que nada disso acontece de modo neutro. Aliás, por meio de análises lexicográficas, Boltanski & Chiapello demonstram que o progressivo declínio da lógica "industrial" à qual correspondia o discurso da análise de classe se deu paralelamente à ascensão da lógica "conexionista" do discurso hoje onipresente de redes – discussão a que volto adiante.

Religando dimensões teóricas e metodológicas, olhar para as redes a partir de um paradigma interacionista paradoxal exigiria que o peso hoje atribuído ao método explicativo e dedutivo organizado em torno da narrativa da *network analysis* fosse minimizado em favor de metodologias compreensivas e interpretativas mais complexas. Se isso acontecesse, diz Martins, "veríamos, como resultado imediato, o observador científico sair de sua posição de neutralidade para aproximar-se do objeto", contribuindo para a emergência de saberes e práticas contra-hegemônicos que se encontram hoje reprimidos e/ou inibidos, mas que resistem "a submeter-se a essa hierarquia que – se aceita – quebra a dimensão associativa generosa, presente na ontologia das redes sociais nas sociedades complexas" (MARTINS, 2010: 415), um ponto que também sugerimos em outras ocasiões, fortemente apoiadas nas propostas de "sociologia das ausências" e "hermenêutica das emergências" de B. S. Santos e rejeitando as concepções negativas cristalizadas em torno do "pesquisador militante" (CUNHA & SANTOS, 2011).

Minha ressalva às considerações de Martins recai sobre certo entendimento dos fenômenos sócio-históricos das redes de movimentos sociais que parece ir na contramão da visão interacionista paradoxal do dom que ele mesmo valoriza. É preciso reforçar, com o risco de parecer redundante, que visão apenas positiva dos laços e redes significaria desconsiderar tudo o que a dádiva tem de negativo: formação de relações assimétricas, circulação de dons-venenos... sem esquecer que redes também são geradoras de exclusão e obrigação insuportáveis, conforme alertam Lautier (2004) ou Girard-Nunes & Theodoro (2003), além de por vezes se constituírem sob morais duvidosas, como as redes mafiosas. Desconsiderar isso seria desconsiderar a visão contraditória e multidimensional, e nada mais longe do dom maussiano. Não é que a hibridação presente no dom da perspectiva maussiana seja desejável, é que o dom seria mesmo impossível de outra forma, empírica e normativamente, não sendo mais dom: como diz Caillé, se o auto-interesse não está mesclado com o interesse pelo outro (e reciprocamente), trata-se ou de ato de compra ou de sacrifício. É bem provável, porém, dado o crescimento desmesurado e tentacular da leitura das redes unicamente dentro da axiomática do interesse que, para Martins, se tratasse de chamar a atenção para outras dimensões de registro das redes, e sobretudo para o fato de que a

hierarquização do interesse tornou hoje quase impossível olhar para as redes de outra maneira¹⁰³.

Em suma, aqui quis ressaltar a disputa em curso em torno das significações das redes, e que reproduz divisões mais amplas no seio das ciências sociais. Trata-se portanto de criticar reducionismos hoje presentes nas leituras analíticas das redes, (re)articulando-as com a abordagem interacionista esboçada por Mauss e depois elaborada pelos que seguiram nesta trilha, mesmo porque trata-se de reconhecer que “esta aliança generalizada em que consistem as redes, tanto hoje como nas sociedades arcaicas, não é criada senão a partir da aposta no dom e na confiança” (CAILLÉ, 2002: 65). É por isso que, como sugeria no início desta parte, parece surpreendente que os estudos correntes de redes via de regra ignorem as intuições maussianas:

“A primeira análise de rede jamais efetuada pelas ciências sociais – a que ocupa um lugar central no *Ensaio sobre o dom* – não será aquela realizada por Malinowski nos seus *Argonautas do Pacífico* (...)? A palavra *kula* – explicava Malinowski – significa círculo, o grande círculo do comércio simbólico intertribal. Círculo? Rede? Dá na mesma! Sem praticamente o saber — visto que os sociólogos norte-americanos ignoram completamente Mauss –, Granovetter coloca portanto no centro de sua reflexão sobre as redes exatamente aquilo que Mauss descobrira em sua busca da dádiva através da infinita variedade das culturas: fidelidade e confiança.” (CAILLÉ, 2002: 64-5).

2.5. Redes e políticas públicas

As redes também assumem lugar de crescente interesse também nas políticas públicas, tanto entre atores envolvidos na sua formulação e implementação, quanto seus estudiosos em diferentes áreas de conhecimento. Por trás desse interesse, uma preocupação que já vinha de meados dos anos 1960 e ganhou força nos anos 1980: oferecer uma visão mais adequada sobre a participação de diferentes atores, incluindo não-estatais, nos processos de produção de políticas públicas. A “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, motivou, também no campo das políticas públicas, a redescoberta do que os precursores interacionistas já intuía bem lá atrás. Ou seja, políticas públicas, como outros resultantes de complexas dinâmicas sociais, seriam produzidas por arranjos híbridos formados por um conjunto de relações e interações entre atores individuais e/ou coletivos de naturezas, trajetórias e objetivos distintos. Como no caso das dinâmicas na sociedade civil, nas políticas públicas este deslocamento com implicações teóricas e epistemológicas é bem-vindo em muitos sentidos, porém também aqui o olhar sobre as redes corre o risco de ser engolido pelo mesmo pensamento de matriz utilitarista que “constatou” sua importância¹⁰⁴.

¹⁰³ De tal modo que também o fenômeno das redes hoje parece se conformar a esta leitura pela lente do interesse, na constante imbricação entre real e interpretações do real. É nesse sentido que Bagnasco, na tradição de R. Sennett sobre o aumento do individualismo, aponta, dentro das empresas contemporâneas, que “*people network but don't connect*”, ou seja trata-se de “fazer rede útil, ao invés de tecer relações” (*apud* CAILLÉ, 2006).

¹⁰⁴ Com efeito, os estudos de “redes de políticas públicas” inscreveram-se a princípio na chamada “intermediação de interesses”, emergindo como alternativa às perspectivas pluralistas ou corporativistas (e suas versões renovadas) que durante muito tempo predominaram (BÖRZEL, 1998). De outro lado, o tema adquiriu visibilidade na literatura sobre “governança”: para um dos expoentes dessa abordagem, R. Rhodes, a nova governança teria

Se as elaborações em torno do conceito de *policy network* frequentemente se traduzem na linguagem instrumental de base utilitarista – o que não é de estranhar, já que se desenvolvem sobretudo no âmbito da ciência política, um domínio das ciências sociais que, grosso modo, há muito já abdicou de demarcar suas diferenças em relação à teoria econômica neoclássica – não obstante é possível encontrar elementos que se vinculam às abordagens anteriormente identificadas com a *aposta na relação* que está na base das dinâmicas sociais, por ex. nos entendimentos a seguir sobre o que poderia definir uma “rede de políticas públicas”:

“Em um ambiente complexo, as redes são o resultado da cooperação mais ou menos estável, não-hierárquica, entre organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e podem partilhar as normas e os interesses. Essas redes desempenham um papel determinante na formação da agenda, na decisão e na implantação da ação pública (LE GALÉS, 1995: 14, tradução livre)

“Fazer políticas públicas em rede tem a ver com construção de consenso e cooperação: envolve um intercâmbio de recursos entre os atores. O fracasso da política pública pode resultar da ausência de atores-chave, a falta de comprometimento com objetivos compartilhados por parte de um ou mais atores, ou informação e envolvimento insuficientes”. (MARSH, 1998: 9, tradução livre)

A maioria das aproximações de definição tem este caráter mais aberto, e a noção costuma ser empregada de maneiras muito diversas. Mas haveria entre elas um mínimo comum de elementos a serem ressaltados: a existência de uma *pluralidade de atores* envolvidos em relações (formais e informais) de *interdependência*; o caráter *continuado* destas 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, sem perder de vista a aproximação crítica das redes. Por ex., 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 ex. por rotatividade de atores, esvaziamento de espaços etc.), mesmo em redes supostamente institucionalizadas?

Para examinar de perto questões como estas, a literatura de redes de políticas conta com

a ver precisamente com “redes interorganizacionais auto-organizadas” dentro da ideia bastante difundida de “governança sem governo” (RHODES, 1996). Segundo Peters & Pierre (1998), os debates sobre governança emergiram mais ou menos articulados à escola da “nova gestão pública” (*new public management*, ou NPM). Mas esta articulação entre a discussão sobre governança e os pressupostos liberalizantes em nova roupagem da NPM seria discutível, particularmente em contextos como os de países escandinavos e da Holanda, ou mesmo para Rhodes, para quem a NPM apresenta muitas contradições e tende a se demarcar da abordagem de redes de políticas. Para um resgate da emergência do conceito de *policy network* em diferentes contextos, ver Jordan (1990) nos EUA, Marsh & Rhodes (1992) na Grã-Bretanha, e Le Galés & Thatcher (1995) na França.

várias tentativas de criar tipologias ou “modelos” de ampla aceitação¹⁰⁵. Há mesmo uma variedade de “modelos”, que muitas vezes empregam o mesmo termo para se referir a diferentes coisas, ou se referem ao mesmo fenômeno sob diferentes nomes, o que pode levar a debates intermináveis em torno da terminologia (PETERSON, 2003). De modo geral, algumas das dimensões mais comumente encontradas na elaboração destes são: *número e tipo de atores* envolvidos na rede; *estrutura e grau de institucionalização* da rede, desde espaços de interação hiper-socializados, 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 destas interações, tipo de coordenação de tarefas, natureza das relações e sua 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* (aberta e orientada a buscar soluções inovadoras, ou fechada a fim de manter o *status quo*); e *relações de poder*, que têm a ver com o grau de autonomia das organizações envolvidas, podendo ser mais ou menos simétricas ou então envolver a predominância e controle do Estado ou, ao invés, de determinados grupos sociais (CHAQUÉS, 2004: 63-94). Algumas destas dimensões são utilizadas neste trabalho nas seções analíticas.

A exemplo dos dilemas mais gerais de operacionalização do nível mesosociológico proposto, um dos resultados das análises de redes de políticas foi a extensa produção de estudos de caso, contendo descrições empíricas detalhadas sobre as redes, que, na tentativa de dar conta deste conhecimento aprofundado, tendem a não estabelecer correlações ou hipóteses generalizáveis¹⁰⁶. Como consequência, há muitas dúvidas, mesmo entre estudiosos que adotam a abordagem de *policy network*, se ela se resume a ferramenta analítica, ou se chega a existir uma teoria sobre redes de políticas públicas (PETERSON, 2003; RAAB & KENIS, 2007). Se é que existe a possibilidade de uma teoria sobre as *policy networks* – no sentido de estabelecer pressupostos ou hipóteses gerais sobre os efeitos dos atributos das redes nas características dos processos de produção de políticas públicas –, o fato é que há relativo consenso de que por ora ela está à

¹⁰⁵ Parte da literatura inicial debruçou-se sobre classificações e tipologias de redes. A mais influente, sobretudo no mundo anglófono, é o chamado “modelo” (na verdade, uma tipologia) de Rhodes, elaborado nos anos 1980 e depois revisado pelo autor e colaboradores, que estabelece *continuum* de possíveis tipos de redes, tendo nas extremidades dois tipos ideais antagônicos: a “comunidade política” (*policy community*) e a “rede em torno de um problema”, ou *issue network* (MARSH & RHODES, 1992). Já Van Waarden, na contramão da tipologia simplificada de Rhodes & Marsh, propõe tipologia tão extensa, com tantos critérios, que se torna dificilmente aplicável em análises empíricas. Atkinson & Coleman, por sua vez, fazem uso de velhos conceitos (corporativismo, pluralismo, clientelismo) para designar as redes. Para revisão e análise destes “modelos”, ver Chaqués (2004).

¹⁰⁶ Na verdade é espécie de *trade-off* da pesquisa, que faz a opção pelo “meso-analítico”, sendo impossível baixar ao nível da rede de relações sem um grau maior de detalhamento. Marques (2007b) diz que a análise de redes trabalha sempre com estudos de caso, e generalizações só são obtidas por meio de comparação de um conjunto de casos. Mas é razoável supor que, na prática, existirá certo *continuum* de combinações possíveis entre detalhamento e generalização, ou complementando com outras abordagens, como se discute adiante.

espera de ser contruída (ou jamais será). Para Raab & Kenis (2007), por ex., seria preciso “ir além de dizer de novo e de novo que as relações são importantes” e demonstrar que sua presença ou ausência em dado contexto faz diferença para desenhos, processos ou resultados das políticas, mas não está claro se a noção de *policy network* pode pretender tal grau de teorização, permanecendo para outros mais como perspectiva de médio alcance e ferramenta analítica.

A despeito de certa indefinição teórica do campo, na literatura internacional abundam estudos de redes em diversas esferas e setores de políticas: é grande a produção que enfoca relações entre elites políticas e econômicas ou diferentes grupos de atores dentro e fora do Estado (a terminologia varia segundo a maior influência do pluralismo ou das teorias de elites) na produção de políticas em diferentes contextos nacionais e subnacionais, ou ainda, as redes de atores governamentais e não-governamentais interagindo nas instâncias da União Européia (onde, em que se pese os limites da abordagem, fica realmente difícil não recorrer à noção de redes para caracterizar a chamada “governança multi-nível” presente na UE). Também na literatura sobre redes de políticas as distinções metodológicas entre abordagens quantitativas e qualitativas são um modo de organizar a diversidade “babilônica” em torno do conceito (BÖRZEL, 1998), porém aqui o cenário é distinto ou até inverso do quadro geral da chamada *network analysis*, já que é relativamente menor o número de estudos que empregam metodologias quantitativas e programas de modelização das redes¹⁰⁷. No caso do Brasil, poucos estudos sobre políticas públicas adotam as abordagens recentes de redes, às vezes com referencial claro, às vezes de modo mais difuso, refletindo a diversidade conceitual e metodológica¹⁰⁸.

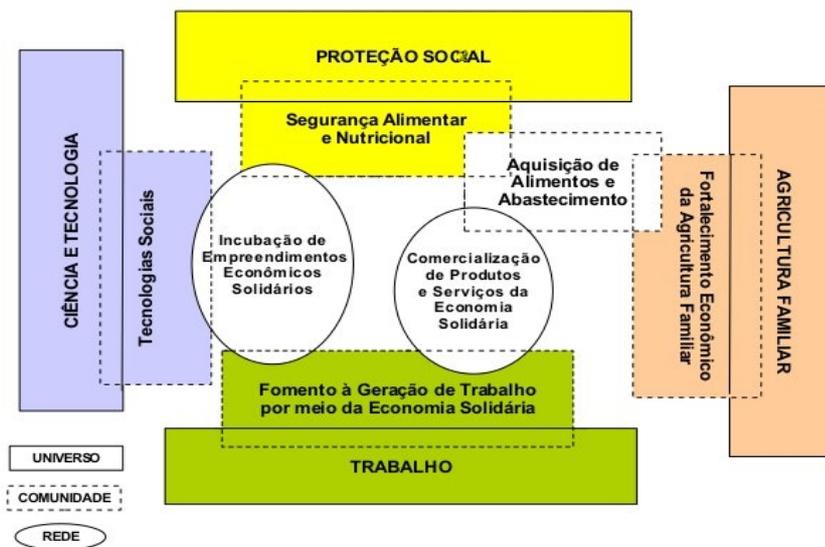
Um dos pressupostos que parece emanar das atuais análises de redes diz respeito à natureza setorializada dos processos de produção de políticas, cada rede em geral abarcando o setor governamental relevante – ainda que a delineação final da rede seja tarefa empírica (MARSH, 1998). Uma tentativa de operacionalizar isso é a elaboração pioneira de Wilks & Wright (1987), que propuseram desagregação por nível de análise: *universo*, *comunidade*, e *rede* de

¹⁰⁷ Alguns dos principais exemplos de aplicação da metodologia de análise estrutural sobre a produção de políticas são o trabalho seminal de Laumann & Knoke (1987) sobre a produção de políticas nos *policy domains* (domínios de política) da energia e saúde nos EUA, e o interessante estudo de Sciarini (1996) sobre a elaboração das políticas agrícolas na Suíça nas negociações do extinto GATT. Numa perspectiva metodológica oposta, Marsh & Smith (2000) propõem um modelo dialético que usa técnicas qualitativas para analisar as relações interpessoais nas elites dentro e fora do governo envolvidas na produção de políticas agrícolas. Sobre as redes de políticas interagindo na UE, ver Börzel (1998) e Peterson (2003). Para uma revisão, ver Chaqués (2004).

¹⁰⁸ Marques (2000, 2003), que adota a *network analysis* de base quantitativa e modelização gráfica em seus estudos de políticas de saneamento urbano nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, costuma se referir principalmente aos autores que seguem a mesma metodologia (Knoke, Laumann, Schneider etc.) combinando com referencial de padrões de intermediação de interesses na análise das fronteiras público-privado. Embora esta abordagem metodológica venha tendo mais espaço na ciência política, poucos estudos a seguem, por ex. o de J. Rodrigues (2008) sobre a construção de políticas públicas de juventude. Outros se aproximam da literatura de *policy network* pelo lado da “governança”, mais comum na gestão pública (e, segundo Marques, numa perspectiva mais normativa). Alguns exemplos são o trabalho de Fleury e Ouverney (2007) sobre políticas públicas de saúde, a aplicação do “modelo multicritério” feita por C. Escobar (2008) para avaliar a governança no âmbito do programa Bolsa Família, e já há mesmo a tese de L. Ronconi (2008) sobre a Senaes e suas relações com o FBES enquanto caso de governança, apoiando-se na literatura de base interpretivista de Rhodes e Bevir.

políticas públicas. O primeiro nível engloba a população ampla de atores reais e potenciais interessados em área política concreta (por ex.: política industrial, de saúde, educacional) e que podem contribuir para o processo político. O segundo nível envolve atores com interesse comum por um setor ou subsetor específico da área política, e que interagem entre si. O terceiro nível, a rede propriamente dita, seria o resultado das interações de atores envolvidos na discussão de problemas (*issues*) concretos, que podem pertencer a uma ou várias comunidades políticas. Chaqués (2004) observa aspectos onde esta desagregação pode ser útil, por ex. a possibilidade de que os membros de uma rede pertençam a diferentes comunidades políticas, de uma mesma área ou até áreas distintas; ou a identificação de atores que pertencem a uma comunidade política mas são excluídos da discussão de problemas concretos. Porém, é forçoso reconhecer que este tipo de distinção analítica coloca um primeiro desafio no caso de políticas como as voltadas à economia solidária, dada a dificuldade de encaixar a ES em universos setoriais prévios: mesmo institucionalmente ligada à área do trabalho no governo federal, ela tem a ver com políticas de proteção social, educação, saúde, agricultura, ciência e tecnologia, entre outras.

Figura 3 - Economia solidária e a desagregação analítica de Wilks & Wright: um esboço de exercício



Elaboração própria, sob inspiração de exercício similar em Dowding (1994)

Um dos principais críticos das fragilidades das abordagens de redes, Keith Dowding (1994), que privilegia o enfoque da escolha racional, aponta a pouca clareza da distinção proposta por Wilks & Wright, e tenta fazer um exercício de diagramação a partir de dois universos de políticas comumente abordados nesta perspectiva, os de políticas industriais e políticas de saúde. Embora evidentemente o objetivo de Dowding seja distinto, procurando demonstrar como a escolha racional pode ser utilizada na análise de redes¹⁰⁹, faço aqui um exercício semelhante de desagregação (**Figura 3**), a partir de dois “subtemas” que podem ser considerados *issues* (para usar o idioma da ciência política) dentro das políticas de economia solidária, a comercialização de

¹⁰⁹ Segundo Rhodes (1997), porém, Dowding falha neste propósito ao não levar em consideração como a própria estrutura de relações entre os agentes afeta o processo de barganha, quem barganha e o que barganha.

produtos e serviços dos EES, e a incubação de EES. Deixando propositalmente de lado o fato de que os *issues* em questão envolvem necessariamente muitos outros universos e comunidades que os aqui representados, a figura mostra possíveis pontos de intersecção entre comunidades distintas dentro de universos setoriais específicos: trabalho, proteção social, ciência e tecnologia, agricultura familiar (esta última aparece aqui como universo, mas poderia-se optar por considerá-la uma comunidade dentro do universo de políticas agrícolas). Neste caso, a ES só aparece propriamente no nível dos *issues*, ou no máximo restrita a uma comunidade política vinculada ao lugar institucional que ocupa na estrutura formal, ficando difícil de apreender a rede mais ampla de atores que se relacionam de modo transversal, portanto mobilizada em torno desses *issues* mas sem se resumir a eles, nem se restringir a só um setor ou subsetor de políticas. Na prática, a tentativa de dar sentido ao modelo de desagregação de Wilks & Wright resulta arbitrária mesmo para fins analíticos, ao menos no caso de temas de natureza transversal e fronteiras fluidas, e assim não parece válida para a rede de políticas voltadas à ES, que envolve *issues* que atravessam muitos “setores” e “subsetores”, como poderá ficar mais claro no capítulo 4.

O exercício de desagregação tentando delimitar espaços sociais nos quais se encontram os atores em interação também remete a discussões sobre “campo”¹¹⁰ e “arena”¹¹¹, conceitos razoavelmente difundidos nas ciências sociais antes da recente ascensão da noção de “rede”, com distinções nem sempre claras entre si. Nesta pesquisa, farei uso dos vários termos, particularmente campo e rede, porém sem tratá-los como equivalentes, nem me reportando à analogia de Bourdieu de campo com um mercado, onde atores portando “capitais” diversos estariam em “concorrência”. Trata-se mais do sentido de campo temático-político (talvez mais próximo do que Laumann & Knoke (1987) chamam de “domínios de política”), construído ao redor de conceitos, temas e questões ou “problemas” (*issues*) na agenda pública: por ex. o campo da economia solidária, ou da segurança alimentar, ou das tecnologias sociais. Nestes campos em

¹¹⁰ No caso de “campo”, a principal referência nas ciências sociais segue sendo Bourdieu, que chegou a afirmar a equivalência do conceito ao de “rede”: “[e]u poderia, deformando a célebre fórmula de Hegel, dizer que *o real é relacional* (...) Em termos analíticos, *um campo pode ser definido como uma rede, ou uma configuração de relações objetivas entre as posições* (...)” (BOURDIEU & WACQUANT, 1992, *apud* MARTELATO, 2001, grifos da autora) – mas esta não é sua única analogia, tendo ele ao longo de sua obra empregado termos distintos para se referir, com diferenças por vezes sutis, a este conceito que lhe é tão central, por ex.: campo como “mercado” ou como “espaço de jogo”, ou ainda no sentido metafórico de campo “magnético” (“campo de forças”). Pode-se dizer que o que marca o diferencial do conceito bourdiano para outras noções usuais de campo (como a de campo temático que emprego aqui) é a existência de regras ou regularidades que não estão explícitas e codificadas, donde sua articulação intrínseca ao conceito de *habitus*: as estruturas do campo são interiorizadas pelos agentes por meio de um *habitus* que gera suas práticas. Cada campo tem uma lógica de funcionamento específica, e os interesses dos vários campos são irreduzíveis uns aos outros. “Este processo de diferenciação ou de autonomia resultou na constituição de universos que têm ‘leis fundamentais’ (...), e que são o lugar de formas específicas de interesse” (1996, p. 148). Assim, o que interessa em um campo pode ser desinteressante em outro e até ser um paradoxal (e problemático, da ótica antiutilitarista) “interesse pelo desinteresse” (*cf.* **Box 1**).

¹¹¹ A noção de “arena” é muito usada na literatura sobre movimentos sociais, enquanto espaço de confrontações a partir da interação entre atores sociais – e por isso sofre críticas da tradição marxista, por ex. para K. Eder (2001) marca a mudança de um campo de conflito de classe dado em termos históricos para arenas fluidas de conflito social, abandonando a referência a classe como definidora da identidade coletiva destes movimentos.

geral há uma ou mais redes de atores interagindo, mas suas relações atravessam para além do campo e se constroem com atores de outros muitos campos.

As abordagens de redes de políticas públicas têm sido objeto de várias críticas tanto no seu uso metafórico como analítico. Outros, porém, indicam a necessidade de complementação com diferentes abordagens teóricas, o que me parece mais relevante e construtivo, no sentido de servir para aprimorar o olhar sobre as redes de políticas e não meramente abandoná-lo de todo. Algumas complementações ou interações são de natureza metodológica, um debate ao qual não vou retornar, mas que de novo aponta para caminhos complementares ao invés de excludentes. Já em termos de elaborações conceituais e perspectivas analíticas, há complementações que merecem ser mais detalhadas, pois alguns de seus elementos são bem-vindos à reflexão, mesmo não sendo aqui totalmente aplicados e incorporados. O primeiro diz respeito aos debates teóricos em torno de ideias e conhecimento. O segundo, em geral pouco encarado, tem a ver com os diálogos com as abordagens marxistas do Estado e sua análise dos conflitos de classe (conceito que aliás, como observou P. Mercklé, estaria conhecendo forte declínio, em contraposição à vertiginosa ascensão da noção de “rede social” nas ciências sociais).

2.5.1. Redes de políticas, mudança e difusão de ideias

Uma das críticas, talvez a mais frequente, às abordagens de *policy networks* diz respeito às dificuldades para explicar como se produzem *mudanças* nas políticas públicas, justamente pelo foco maior nos aspectos ligados à estabilidade dos vínculos identificados. Na ciência política, a mudança em políticas públicas tem sido abordada de diferentes maneiras, para alguns resultando quase ao acaso, de modo espontâneo e imprevisível, como na abordagem conhecida como “lata de lixo”, para outros resultando de mudanças graduais, como nas abordagens “incrementalistas”. Nos dois casos, parece ter grande relevância para a mudança o papel de condições ou variáveis *externas* ao subsistema político ou campo de produção da política, algo que em geral o foco nas redes interpessoais e interorganizacionais atuando internamente ao subsistema político teria dificuldades para captar. A questão das *ideias, crenças e informações* aparece com força quando se trata da natureza do que muda nas políticas, em geral abordada segundo diferentes níveis de mudança, desde a transformação relativamente fácil de aspectos técnicos e instrumentais, passando por mudanças no nível político sobre objetivos, estratégias ou instrumentos para contemplar determinados valores e visões de mundo, até mudanças nas bases cognitivas fundamentais, no sentido de adoção de novo “paradigma de política pública” (HALL, 1993) ou de alteração em axiomas fundamentais normativos ou ontológicos, quase tão difícil quanto uma “conversão religiosa” (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993). Contribuições potencialmente complementares às abordagens 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 (*cf.* FARIA, 2003). Para outros, contudo, a recente “descoberta” sobre o papel das ideias nos processos de políticas públicas é vista não sem alguma ironia, “entre outras

questões porque resulta impossível imaginar as políticas sem ideias” (CHAQUÉS, 2004: 104). A seguir, comento duas das abordagens mais citadas pela literatura de redes como possibilidades de diálogo: as *comunidades epistêmicas* e os *fluxos múltiplos*¹¹².

(1) COMUNIDADES EPISTÊMICAS: no trabalho que inaugurou esta abordagem (HAAS, 1992), o conceito remete às *redes de profissionais e especialistas com prestígio e reconhecida autoridade para tratar de temas relevantes em determinada área de política pública*. Os membros da comunidade podem ter origens e trajetórias diversas, mas compartilham um conjunto de crenças causais e noções de validade do conhecimento científico. Mas suas ideias nunca são neutras, fundamentando valores e concepções comuns acerca dos problemas em sua área de especialidade e soluções políticas para abordá-los. Segundo Haas e outros, estas comunidades teriam peso crescente nos contextos de incerteza em que se decidem políticas públicas, sobretudo em tempos de globalização, com problemas complexos e transformações político-econômicas para além de fronteiras nacionais (o foco original de Haas ao propor o conceito foi a coordenação internacional de políticas). “Há um conflito na delimitação e definição dos problemas sociais a se tratar e não existe a forma mais adequada para enfrentar um problema, mas sim formas diversas (...). Diante da impossibilidade de uma análise universal e objetiva, a análise dos especialistas se converte em um instrumento para legitimar posturas e controlar a entrada de ideias alternativas” (CHAQUÉS, 2004: 115). Dado o ambiente de incerteza, as comunidades epistêmicas podem prover informações especializadas sobre relações de causa-efeito em problemas complexos, identificar impactos positivos e negativos da adoção de determinadas estratégias, gerar informação para a construção de coalizões de apoio, entre outros aspectos-chave do processo decisório. As comunidades epistêmicas parecem ser especialmente influentes em áreas que reivindicam alto grau de especialidade, como se pode supor a partir de estudos empíricos sobre políticas ambientais, comerciais, direitos humanos, controle da proliferação de armas nucleares, entre outros reunidos em volume de 1992 do periódico *International Organization* (apud FARIA, 2003: 27). O mérito da abordagem reside em sublinhar o papel de grupos ou redes de especialistas nos processos de difusão de ideias novas no âmbito de processos de elaboração de políticas públicas. Porém, Chaqués alerta que ela não explica de forma convincente porque algumas ideias são consideradas e outras não, nem como são incorporadas à agenda governamental (CHAQUES, 2004: 116). Nesse sentido, o modelo citado a seguir ofereceria maior poder explicativo, ademais contrapondo-se à visão até então tradicional na ciência política sobre o chamado “ciclo de políticas públicas”, segundo o qual a produção de políticas se daria em etapas sucessivas e lineares, e representando ao invés alternativa analítica mais sofisticada sobre processos relativamente caóticos e de múltiplas interpenetrações de etapas – e, a meu ver, muito mais coerente com a realidade observada no cotidiano das políticas.

(2) FLUXOS MÚLTIPLOS: de crescente influência nos estudos de políticas públicas, o modelo de *multiple streams* foi desenvolvido por John Kingdon (1984) a partir de estudos sobre políticas sanitárias e de transportes nos EUA. Seu foco é uma das fases do processo ou ciclo de política pública: a “*formação de agenda*” (*agenda setting*). Ele se interessa portanto pelas condições em que determinado problema até então ausente entre os temas de política pública passa a integrar a agenda. Para isso, Kingdon parte de uma crítica ao modelo de escolha racional e adota ao invés os pressupostos da abordagem “lata de lixo”, considerando as dificuldades e deficiências dos atores para elencar preferências e objetivos e conhecer estratégias e instrumentos para alcançá-los, bem como sua

¹¹² Outro modelo de crescente influência é o de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*), proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). O modelo considera subsistemas relativamente estáveis, nos quais a análise de mudanças exige considerar uma década ou mais, o que não é o caso das políticas de ES no plano federal (ainda que se possa dizer que estas já concluíram ao menos um ciclo de formulação, implementação e reformulação).

participação irregular e rotativa no processo decisório, com frequentes trocas de atores envolvidos. As mudanças em políticas aconteceriam basicamente por acaso, em momentos estratégicos para a inclusão de um novo tema na agenda, que Kingdon chama de *policy windows*, ou, numa tradução livre, “janelas de oportunidade política”. As janelas se abriam por período relativamente curto, na confluência de três fluxos independentes:

▶ **problemas** (*problems*): fluxo relativo à emergência de novas situações/temas a serem considerados e explicitamente formulados como problemas públicos, o que não necessariamente acontecerá (e neste caso não se transformam em políticas), dependendo de sua natureza e da difusão de informação sobre eles, bem como da demonstração de que suas causas são passíveis de controle humano.

▶ **políticas** (*policies*): fluxo que envolve a formulação de propostas de solução a problemas públicos, a partir do acúmulo de conhecimentos em torno de alternativas criadas por uma variedade de atores (em geral especialistas) e construção de relativos consensos em relação a aspectos valorativos e técnicos. Novas políticas nunca serão formadas sem propostas a partir das quais possam se desenvolver, porém, conforme a concepção *garbage can*, estas propostas nem sempre destinam-se originalmente à solução de dados problemas e estão, por assim dizer, “em busca de problemas”.

▶ **política** (*politics*): tem a ver com as características do sistema político e fatores de alteração nas percepções e atitudes a respeito dos problemas, como mudanças no governo ou no parlamento, ou no contexto internacional, ou na distribuição de poder entre grupos sociais. As demandas criadas a partir de um evento político podem alterar a dinâmica da agenda política, mas, ao invés dos outros dois fluxos, neste o consenso é obtido mais por negociação do que por persuasão, exigindo uma avaliação dos custos e benefícios de uma política, mais do que a ênfase na sua relevância.

Um primeiro ponto a ser destacado é a construção de percepções e visões em torno de *problemas e soluções* como elemento fundamental. Como ressalta Marchesini, particularmente em relação ao fluxo de formulação de propostas, no modelo de Kingdon a origem de determinada ideia é menos importante do que o processo posterior de debates e reformulações das propostas (mais recombinao ideias existentes do que propriamente criando novas): “[a] difusão das ideias é um processo fundamental. Nesse processo está a chave para entender as condições sob as quais uma ideia sobrevive” (MARCHESINI, 2008: 39). Aqui há um possível diálogo com a literatura sobre disseminação de políticas, mais difundida no Brasil na área de gestão pública, em estudos como os da professora de administração pública da FGV Marta Farah (2006) e de seus orientandos, por ex. a dissertação de Roberto Vilela Silva (2007) sobre a disseminação de políticas de microcrédito na região metropolitana de São Paulo, ou, para uma aplicação específica ao tema da economia solidária, a dissertação de Marina Bitelman (2008) sobre a disseminação de políticas de ES, enfocando duas administrações municipais (São Paulo e Osasco).

Outro ponto interessante é a distinção de Kingdon entre dois grupos de atores: os *visíveis*, em geral ocupantes de cargos no Executivo e Legislativo, com grande influência sobre a definição da agenda; e os *invisíveis*, isto é, especialistas, acadêmicos e burocratas, com grande importância na elaboração das propostas de políticas. Nestes grupos, sobretudo no segundo, é possível encontrar os defensores de propostas, agindo por motivações várias, e chamados “empresários políticos” (*political entrepreneurs*). Há portanto um interesse analítico claro na identificação dos atores e de seus recursos e influência, mas isso só fará sentido no modelo de Kingdon em função de como ocorram os processos de interação nos fluxos de problemas, alternativas e sistema político (MARCHESINI, 2008: 35).

Este modelo já foi aplicado especificamente no caso aqui em análise, no estudo comparativo de Marchesini (2008) sobre a inserção da economia solidária na agenda pública nacional no Brasil e na Venezuela, abordando, respectivamente, os casos de criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária e do Ministério para a Economia Popular (depois Ministério para a Economia Comunal).

2.5.2. Redes de políticas, Estado capitalista e conflito de classes

O outro tipo de diálogo potencial é mais incomum e de muito mais fôlego do que o que me é possível, mas não há nada que sugira que não possa ser feito: trata-se de combinar no estudo de políticas públicas o olhar sobre as redes de relações com elementos da análise de classes. Seus níveis e ângulos de análise são distintos: se as abordagens marxistas do Estado costumam ter dificuldades de descer ao nível dos atores interagindo na comunidade política, por outro lado as abordagens de redes de políticas (ao menos na versão *mainstream*) tendem a pouca ou nenhuma referência às estruturas do sistema capitalista no qual as redes se inserem. Porém esta distância não precisa ser intransponível, ela antes convida do que impede a complementariedade – desde que recusando criticamente as cooptações semânticas da leitura conservadora sobre as redes.

Via de regra, as abordagens da *policy network analysis* de matriz anglófona mantêm mais afinidade com as matrizes pluralistas da teoria política, que, é bom lembrar, a partir do fim dos anos 1960 passaram a influenciar os estudos de políticas públicas, em contraposição às visões marxistas e elitistas até então dominantes. As críticas aos limites analíticos e metodológicos do pluralismo são várias e já foram exaustivamente abordadas pela ciência política (para uma síntese, cf. PIO & PORTO, 1998). Mas ressalto aqui um dos focos de crítica: o não-reconhecimento por parte do pluralismo (ao menos de sua versão “clássica”) que a desigualdade de oportunidades para influenciar e pressionar por demandas seria mais um aspecto da estrutura social desigual, determinando e limitando não só decisões e resultados políticos, mas também a própria definição do que chega a ser socialmente considerado como questão de política pública. As oportunidades de influenciar (por meio de diferentes vias de acesso a parlamentares, partidos políticos, opinião pública, funcionários públicos etc.) só estariam de fato disponíveis para aqueles dentro das “regras do jogo”, com o risco de negligenciar atores e grupos isolados, menos articulados ou simplesmente desorganizados, ou que não participam das esferas institucionais tradicionais.

Na contramão da visão pluralista, o cotidiano empírico de sociedades democráticas contemporâneas tem demonstrado sistematicamente que garantias formais de igualdade de direitos estão longe de significar igual capacidade de exercer poder e assegurar objetivos e expectativas, porque esta capacidade está associada à distribuição de recursos variados (evidentemente não só de natureza material)¹¹³. Assim, acima de tudo, não se pode perder de vista sua contraditória natureza de democracias *capitalistas*, nas quais os interesses do capital sustentam e ao mesmo tempo são favorecidos por ideologias dominantes (consumismo, individualismo, livre-iniciativa etc.). Neste sentido, só se pode concordar com a tradição marxista que a análise pioneira de Marx ainda é horizonte insuperável para a reflexão crítica sobre o capitalismo, o que não significa que seja definitiva ou que não possa ser aprofundada – ou mesmo, como se sugere aqui, criticada e complementada com outros elementos.

¹¹³ Nas palavras de Offe: “Para falar de uma matriz de poder social, é necessário rejeitar essas noções “pluralistas” e “difusas” de poder, e considerar, antes, a tese, desenvolvida com mais clareza segundo a tradição de teoria marxista de classes, de que os modos de interação dominantes consistentemente favorecem uma categoria de agentes e resultam na exploração sistemática de outros” (OFFE, 1989: 8).

Nos estudos sobre processos de construção, consolidação e mudança em políticas públicas, não parece exagero dizer que haveria hoje certa resistência em utilizar o conceito de “classe”. Segundo Lavalette & Mooney (2000), embora a noção de classe esteja emergindo novamente como importante clivagem social nas sociedades modernas, ela tende ou a ser encarada como ferramenta descritiva de influências sobre a construção de políticas (via partidos e/ou sindicatos), ou então interpretada como mais uma das várias clivagens sociais sobre as quais as políticas têm impacto (entre outras muitas possíveis, como gênero ou raça). Nestes casos ela é considerada em relação aos resultados das políticas, mas a ideia de que pode, enquanto ação coletiva, ter um papel em moldar e/ou resistir à formação destas políticas permaneceria marginalizada na literatura (LVALETTE & MOONEY, 2000). Com isso continua difícil visualizar a natureza de muitas políticas enquanto resultados de conflitos de classe, ou reconhecer que certas alterações entre diferentes grupos no topo de processos decisórios não chegam a alterar fundamentalmente o equilíbrio de poder em sociedades marcadas por desigualdades estruturais próprias à lógica do capitalismo.

Por outro lado, é preciso reconhecer dentro do marxismo a existência de leituras seletivas da obra de Marx e Engels – o que foi tanto mais possível por estes não chegarem a uma teoria acabada sobre formas e funções do Estado capitalista – levando a visões extremamente deterministas dos processos que se desenrolam dentro e em torno do Estado (JESSOP, 2001). Mas tal viés reducionista seria insustentável ao limitar o papel dos atores envolvidos nas políticas enquanto “agentes do capitalismo”, engolindo suas ações na lógica do conjunto e teorizando o processo de políticas públicas como resultado direto da acumulação capitalista (COLLYER, 2003).

Desdobramentos posteriores das teorias marxistas gradualmente abandonaram a visão do Estado como instrumento neutro de dominação de classe, ou a perspectiva quase funcionalista do Estado servindo a interesses capitalistas independente de quem o controla, em direção a uma análise do *poder estatal como complexa relação social* (JESSOP, 2001: 3). Autores como C. Offe e N. Poulantzas (em sua última fase) desenvolveram a ideia de seletividade das instituições para explicar porque o Estado capitalista age em favor dos capitalistas mesmo eles não estando diretamente no poder: por mais que as leis formais sejam igualitárias e “pluralistas”, na verdade a organização do capitalismo é tal que as instituições estatais tendem a se ocupar mais dos interesses do capitalismo. A seletividade pode ser entendida como “uma configuração de regras de exclusão institucionalizadas” (OFFE, 1984: 147), funcionando como critérios de seleção para filtrar interesses compatíveis com os interesses globais do capital. Segundo Jessop (2001), a noção de seletividade trouxe maior ênfase à natureza *relacional* do poder estatal e à capacidade dos Estados de projetarem seu poder para esferas sociais muito além de suas próprias fronteiras institucionais, levando a estudos mais complexos sobre lutas, instituições e capacidades políticas – sobretudo no sentido de Poulantzas de uma seletividade mais de natureza *estratégica* do que a de natureza *estrutural* proposta por Offe (JESSOP, 1999). As contribuições decisivas para as reelaborações nessa direção de uma abordagem estratégico-relacional, e segundo Jessop consistentes com as ideias originais de Marx, viriam de Gramsci e do próprio Poulantzas, que

ofereceram uma análise das formas institucionais do Estado, como estas moldam a luta de classes, e como esta por sua vez molda as formas institucionais do Estado (JESSOP, 2001).

De Gramsci já falei brevemente ao discutir elementos que permitem sua leitura como um dos teóricos do socialismo democrático e seu grande apelo entre estudos de várias áreas, inclusive os de economia solidária. Para os estudos da política, a influência de suas contribuições é inegável, mesmo fora do espectro marxista. Sua noção de “bloco histórico”, recusando o reducionismo economicista e recuperando a importância da política na conservação ou superação das formas econômicas, abriu novas possibilidades para entender como economia e política se encaixam, não de modo automático, mas dado historicamente pelas circunstâncias características de cada contexto nacional. O avanço em direção a uma “teoria ampliada do Estado” na conhecida fórmula “sociedade política + sociedade civil” significou “mais do que apenas tratar instituições e aparatos específicos como instrumentos técnicos de governo”, conforme diz Jessop: “Gramsci se preocupou com suas bases sociais e enfatizou como suas funções e efeitos eram moldadas por seus vínculos com o sistema econômico e a sociedade civil” (JESSOP, 2001: 3, tradução livre). Ao retirar o foco unicamente nas formas coercitivas do Estado, outra de suas contribuições essenciais foi ampliar o olhar em direção às formas consensuais que são construídas por meio de mecanismos ideológicos capazes de formar mentalidades. Gramsci mostrou que o consenso (e não só a coerção) é imprescindível para a dominação, e que uma classe pode ser dirigente antes de vir a ser propriamente dominante (cf. GORENDER, 1988). Desses pares dialéticos (consenso/coerção, dominação/direção) emerge sua conhecida formulação de “hegemonia”, que ajuda a explicar porque, em sociedades capitalistas, os valores burgueses estão naturalizados como se fossem os valores da sociedade como um todo. A luta contra-hegemônica das classes trabalhadoras passaria por essa batalha no campo das consciências, preparando lentamente mudanças do consenso (de pró-capitalista a pró-socialista) no seio da sociedade civil. Aliás, onde tanto mais a sociedade civil é forte, menos adiantará a tomada do Estado como momento revolucionário: nesta longa batalha pela hegemonia, a tática passa de “guerra de movimento” a uma longa “guerra de posição” (o que mais uma vez, nada tem a ver com reformismo, já que para Gramsci a conquista da hegemonia não dispensava a ruptura revolucionária).

Ao invés das leituras reducionistas sobre um Estado equivalente à burguesia e uma classe operária que quer derrubá-lo, a concepção gramsciana de luta por consensos no seio de um Estado ampliado que engloba a sociedade seria extremamente influente em marxistas do pós-guerra como Poulantzas. De fato, há um deslocamento intelectual na obra de Poulantzas, fazendo com que o inicialmente secundário se tornasse central no último livro: o Estado atravessado por lutas sociais, não mais como instrumento (como na fase influenciada pelo determinismo althusseriano), mas como “arena” de materialização da luta de classes. Ao mesmo tempo, o Estado também aparece como objeto desta luta, seu controle almejado por classes burguesas e trabalhadoras, e também sua forma específica resulta desta luta, no sentido de que assume

características contraditórias, conforme o equilíbrio de poder entre classes e frações de classe¹¹⁴.

Poulantzas é lembrado sobretudo pela grande relevância que confere à burocracia estatal, que age como classe embora não o seja, e serve aos interesses do bloco no poder, mas sob a ideologia de que serve a interesses públicos: esta é a *autonomia*, ainda que *relativa*, do Estado diante das classes. Apesar disso, o Estado não é neutro e continua a favorecer os capitalistas, mas porque no jogo de forças da sociedade estes têm mais força. Porém, o principal ponto a ressaltar aqui é a possibilidade de luta de classes no interior do Estado, por conta das contradições decorrentes de sua autonomia: “O Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas” (POULANTZAS, 1981 (1978): 162). Nenhum outro marxista enxerga papel tão autônomo da burocracia, eventualmente até favorável ao proletariado. Para M. Lourdes R. Mollo, é justamente a ideia de autonomia, embora relativa, do Estado, que permite evitar a crítica de uma visão funcionalista do Estado como expressão da lógica do capital: “[a] falta de percepção da relatividade desta autonomia possibilita ou a ideia determinista de um Estado que nada mais é do que o braço da burguesia, ou a ideia voluntarista de um Estado visto como podendo ser modificado e usado pelos trabalhadores” (2000: 18). O conceito de autonomia relativa é importante justamente por abrir espaço à resistência ao capitalismo e à construção participativa e solidária da organização dos trabalhadores, evitando tanto o determinismo quanto o voluntarismo¹¹⁵.

Enquanto os escritos de Gramsci, pela própria condição em que foram produzidos, estavam orientados a análises de tipos concretos de poder estatal, Poulantzas almejou construir uma teoria geral do Estado capitalista, segundo suas próprias palavras (*apud* JESSOP, 2009) “para completar o que Marx e Engels haviam deixado incompleto”. Ambos trazem elementos que podem ser muito importantes para refletir sobre o Brasil dos anos Lula e quais processos contraditórios ou dialéticos poderiam explicar porque se torna possível que o governo de um ex-líder operário, democraticamente eleito, seja tão francamente favorável aos interesses do capital (em especial agroindustrial e financeiro). Vários estudiosos marxistas têm avançado análises recentes neste sentido, como o gramsciano L. Werneck Vianna (2006), que parte de noções como “revolução passiva” para analisar a modernização sem ruptura já observada no governo FHC e prolongada nos anos Lula com sinal invertido (a esquerda freando a agenda de mudança e se apropriando da agenda das elites), ou A. Boito Jr. (2007), que parte da ideia de “bloco no poder” para caracterizar a unidade contraditória das facções de classe que permanecem hegemônicas nos governos Lula.

¹¹⁴ Vale lembrar que, para Poulantzas, numa formação social (conceito recuperado de Althusser para caracterizar a complexa coexistência de modos-de-produção nas sociedades contemporâneas), não há uma única classe dominante mas um “bloco no poder”, composto por classes ou frações de classe dominantes. Aí se incluem a classe que ocupa o governo (“reinante”), a classe que fornece funcionários mas não imprime sua direção (“detentora”), e a classe propriamente hegemônica. Esta última, capaz de apresentar os próprios interesses e os de seus aliados do bloco no poder como sendo os da sociedade inteira (num remanejamento da noção gramsciana de hegemonia), é quem de fato orienta as ações do Estado (POULANTZAS, 1977 (1968)).

¹¹⁵ Exemplos disso seriam propostas contra o liberalismo desenvolvidas no seio do capitalismo, como os fundos de pensão, os blocos regionais ou a taxa Tobin (MOLLO, 2000).

Em suma, acepções marxistas que rejeitam o determinismo econômico e privilegiam uma concepção relacional das instituições políticas são contribuições fundamentais para considerar os processos históricos e ideológicos nos quais se insere a ação (e ausência de ação) do Estado, reforçando a poderosa crítica do marxismo à dominação e à alienação no sistema capitalista. Mas elas têm dificuldades para chegar ao nível dos atores, grupos e organizações interagindo, e aí entra o diálogo com o olhar sobre as interações, unindo o plano microsociológico com a análise macro-estrutural – além do que, a fim de não se reduzir a mera “ilustração de teoria”, o marxismo sempre pode se beneficiar de maior empirismo (cf. CODATO & PERISSINOTTO, 2010) e da abertura ao diálogo com abordagens fora de suas categorias e sua linguagem rigidamente demarcadas.

2.6. Síntese: outros olhares

Ao longo do capítulo atravessei longa jornada de múltiplos caminhos que se cruzaram muitas vezes, apontando para as contribuições de uma postura crítica ao reducionismo utilitarista e de um olhar atento às redes de relações em estudo que se propõe abordar os mundos das políticas públicas e da economia solidária. Aqui não me cabe retomá-las, mas apenas enfatizar os seguintes pontos acerca da construção do olhar nessa pesquisa:

▶ Os desafios à construção do conhecimento em torno da economia solidária são tão grandes quanto os desafios à construção das próprias experiências do mundo da vida. A hegemonia atual de paradigmas reducionistas impede que se visualize por ex. a existência de outras “sociologias econômicas” ou outras “análises de redes”. O desafio é manter o espírito científico aberto à possibilidade de um “pensamento alternativo das alternativas” (SANTOS, 2007).

▶ A construção de outros olhares sociológicos tem a ver com a desconstrução de visões hoje naturalizadas acerca da neutralidade do pesquisador. Como já defendemos em outras ocasiões, “trata-se de redefinir concepções sobre o olhar do ‘pesquisador militante’ – aquele que participa e partilha do projeto social e político de seu campo de estudo – de maneira que o seu envolvimento não seja um fator que comprometa a pesquisa, mas que, ao invés, possa enriquecê-la” (CUNHA & SANTOS, 2011: 15). Significa tentar não ignorar ou ocultar hipóteses normativas subjacentes nem lugares de fala que ao invés devem ser explicitados ao máximo, sempre sem abrir mão da objetivação e da crítica. Mas indo além, é reconhecer a normatividade como constitutiva da própria realidade, desfazendo rupturas hoje enraizadas no “fazer ciência”.

▶ Há imenso potencial na combinação de diferentes níveis e ângulos para abordar um mesmo campo empírico. Mas aqui não se pretende aplicar “modelos analíticos” ao campo a partir de abordagens apresentadas, tal como por ex. se faz usualmente na ciência política. O objetivo foi, mais modestamente, situar um ponto de partida, um lugar do qual se olha para o campo empírico, admitindo questões e elementos que avancem em impasses identificados no cap. 1, e que deverão estar presentes como pano de fundo crítico para a análise das políticas estudadas, nos conteúdos que questionam paradigmas utilitaristas dominantes e nas formas de interação entre atores dentro e fora do governo que apontam para a construção de redes de políticas.

CAPÍTULO 3

Políticas públicas e contextos: raízes históricas, questões atuais

As dinâmicas de relações nos processos de construção de políticas voltadas à economia solidária se dão no marco de contextos sócio-históricos que precisam ser considerados na análise dos conteúdos e formas que estas políticas assumem. Este capítulo enfoca estes contextos, resgatando antecedentes históricos e aprofundando-se nas tendências da era Lula (2003-2010), de modo a destacar as principais questões em três recortes de maior impacto analítico para o caso em estudo: 1) políticas de trabalho e proteção social; 2) políticas de reconhecimento e incentivo à organização e participação social; e 3) políticas de apoio ao cooperativismo “tradicional” e a emergência de políticas de economia solidária (no plano local/estadual).

3.1. Políticas sociais e do trabalho

3.1.1. Paradigma do assalariamento e “cidadania regulada”

O período entre as décadas de 1930 e 1970 foi de *estruturação* do mercado de trabalho (POCHMANN, 2004a, CARDOSO JR., 2005) em processo atrelado ao ciclo de industrialização e crescimento econômico a taxas expressivas. Mas as grandes transformações do período não seriam suficientes para tocar diretamente nos temas do desemprego e do subemprego, inclusive porque a concepção de fundo era de que industrialização absorveria esta mão-de-obra excedente, o que não ocorreu. Se o processo de estruturação significou o fortalecimento de determinadas parcelas de trabalhadores urbanos, por outro lado produziu também desemprego e informalidade, caracterizando-se pela heterogeneidade na estrutura produtiva e ocupacional e nas relações e condições de trabalho (CARDOSO JR, 2005).

O papel do Estado em relação ao mercado de trabalho neste período será muito mais de *regulação* do que de *fomento*. Ou, como enfatiza Theodoro (2005), mais como medida para forjar força de trabalho para a indústria em consolidação e regular as relações de trabalho desta parcela assalariada, do que por preocupação com os níveis de emprego. É nesta perspectiva que se dará a própria criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, como órgão para “mediar” as relações entre capital e trabalho, dentro de um contexto de industrialização e formalização em um sistema capitalista periférico. Nesta perspectiva, a *regulamentação* efetiva do trabalho, que gradualmente acompanhou todo o processo de estruturação, teve seus limites: a introdução de direitos, benefícios, órgãos de justiça etc. atingiu apenas parte dos trabalhadores, e o estímulo à sindicalização ocorreu sob forte tutela e estrutura corporativista.

A estruturação do mercado de trabalho que reflete a mudança no padrão de desenvolvimento ao longo deste período de industrialização assumirá a perspectiva do assalariamento como tendência hegemônica: este seria o paradigma quase que natural para o mercado de trabalho em economias de tipo capitalista. Mas, dependendo do grau de desenvolvimento da forma capitalista, o assalariamento incorpora maior ou menor parcela da população, particularmente na América Latina, onde há várias formas alternativas de absorver a

população na estrutura de produção, incluindo formas não registradas e não regulares de assalariamento, além das formas propriamente não-assalariadas. Assim, no Brasil, quando terminam os anos 1970, a realidade não terá correspondido ao paradigma: mesmo após décadas de acelerada industrialização, a maioria da população ainda não se encontrava dentro do mundo assalariado. O grande problema discutido criticamente pelos autores aqui citados e vários outros é que no Brasil *o assalariamento nunca se generalizou para a população trabalhadora*, e portanto, só algumas categorias profissionais urbanas viriam a gozar dos benefícios da nova legislação social – enquanto a maior parte da população trabalhadora, como trabalhadores rurais, autônomos ou domésticos, ficou de fora da proteção social. Dito em outros termos: a construção do que Castel (1998) definiu como “sociedade salarial” – ou seja, um tipo de sociedade onde não só o assalariamento se torna a principal relação de trabalho, mas onde Estado e sociedade garantem a proteção aos direitos de trabalho e de salário – sequer chegou a existir *para todos* no caso do Brasil. E mesmo para as parcelas assalariadas “com carteira”, os direitos sociais estruturados em sistemas públicos de emprego e proteção social, mais próximo do que Castel chama de sociedade salarial, só viriam décadas mais tarde (cf. 3.1.2).

A partir do fim dos anos 1930, o Estado Novo estabelecerá uma assimetria de ritmos entre os direitos de cidadania no Brasil, ao conciliar uma proposta de democracia social com um regime político autoritário: se por um lado há a valorização dos direitos sociais, materializados particularmente nos direitos do trabalho – que assumiriam lugar central na história da cidadania brasileira –, por outro há a desqualificação e até a suspensão dos direitos civis e políticos (GOMES, 2002). É neste sentido que autores como J. M. Carvalho (2001) argumentam que a construção da cidadania no Brasil já começa marcada pela desigualdade, obedecendo sequência histórica diferente da clássica tipologia de Marshall (1967) de direitos civis, políticos e sociais. A este respeito, tornou-se clássica a análise de W. G. Santos (1979) sobre a legislação trabalhista, sindical e previdenciária de inspiração fascista promulgada pelo Estado Novo, configurando o que ele conceituou como “cidadania regulada”, ou seja, o acesso desigual aos direitos sociais, definido por um sistema de estratificação ocupacional, no qual a seguridade social que se delineava desde a criação das CAPs nos anos 1920 atendia apenas às categorias mais organizadas e mais fortes (cf. COHN, 1980). Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) chamam a atenção para a natureza “meritocrático-contributiva” do sistema, cujo acesso se baseava no exercício prévio do trabalho (assalariado formal), o que evidentemente deixou de fora da proteção social a maior parte da população.

A “cidadania regulada” se apoiou fortemente num modelo sindical corporativista e tutelado pelo Estado, segundo princípios de unicidade sindical e estrutura verticalizada: “só uma associação de classe para cada categoria, profissional ou econômica, na mesma base territorial”, a ser registrada e fiscalizada pelo Ministério do Trabalho. Embora facultativa, na prática a sindicalização tornou-se obrigatória, já que apenas sindicalizados teriam acesso ao conjunto de normas trabalhistas e previdenciárias que começavam a ser criadas e depois reunidas na Consolidação das Leis do Trabalho (1943), voltada apenas ao mundo assalariado formal urbano.

É certo que as medidas consolidadas na CLT serviram para legitimar o regime, a partir da construção de uma ideologia que priorizava a figura de Vargas e da legislação trabalhista, em um processo que a historiadora Ângela C. Gomes (1994) chamou de “invenção do trabalhismo”. Mas ela considera insuficiente a hipótese de que essa experiência histórica, tão distinta do modelo “clássico” de construção da cidadania, tenha sido mera manipulação das elites: se as ideias de “legislação social como presente do Estado” e “direito de cidadania equivalente a direito social do trabalho” foram elementos constitutivos de um tipo de pacto Estado-sociedade onde aquele aparece como intervencionista e protetor, não obstante esta proposta teria sido reelaborada pela população, em complexo processo no qual coexistiam diferentes interesses (individuais e coletivos, materiais e simbólicos) em participar do pacto. Assim, quando acaba o Estado Novo, havia se consolidado espécie de aprendizado dos direitos sociais, em especial dos direitos do trabalho, que, mesmo não alcançando a maioria da população, passaram a ser conhecidos e identificados como “expressão de justiça social” e “obrigação do Estado”, algo determinante para que ocupassem lugar tão central na história da cidadania no país (GOMES, 2002). Este tipo de análise é importante quando se considera que também as políticas de economia solidária estão em boa medida lidando com várias culturas políticas ainda hoje muito presentes: *assalariamento (com carteira) como condição principal de acesso à cidadania; direitos do trabalho como dívida e ao mesmo tempo obrigação do Estado; e desvinculação entre direitos políticos e direitos sociais.*

Após o golpe de 1964, novo período de expansão de direitos sociais coexiste com a forte repressão de direitos civis e políticos¹¹⁶. Em especial, entre 1971 e 1974, uma série de reformas ampliou a cobertura da proteção social, em alguns casos *fora da lógica contributiva estrita*, indicando espaços ou brechas de reconhecimento a realidades de trabalho não-assalariado¹¹⁷.

O antigo MTIC já havia sido desmembrado com o avanço da industrialização nas pastas do trabalho e da indústria e comércio, quando a primeira passou a se chamar Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), refletindo a institucionalização da política previdenciária agora unificada e que passara a contar com lei orgânica em 1960. Em 1974, o MTPS foi desdobrado em duas pastas, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, retirando poder e recursos do Trabalho – apesar de questões previdenciárias envolverem direitos relativos ao trabalho, como afastamento temporário ou definitivo do emprego. Porém, a maior inovação foi a criação da área de assistência social, dando novo estatuto a políticas assistenciais já existentes, e

¹¹⁶ Entre as iniciativas mais significativas, destacam-se: a criação do INPS, que unificou os serviços previdenciários antes diferenciados; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que na prática substituiu gradualmente a estabilidade após 10 anos consagrada na CLT e praticada pelas CAPs desde a lei Elói Chaves; e o Programa de Integração Social, fundo patrimonial de trabalhadores do setor privado, de cunho quase previdenciário e que, junto com o fundo do setor público, passaria a compor o FAT a partir de 1990 (cf. 3.1.3).

¹¹⁷ A principal foi a criação do Funrural/Prorural (1971), que instituiu *previdência para trabalhadores rurais* sem exigência contributiva prévia, reconhecendo o trabalho socialmente útil como fundamento do direito. Mas cabe destacar a *extensão da previdência a domésticos e autônomos* (1972-3), ainda sob o princípio contributivo que impõe barreiras aos não-formais, e a criação da *Renda Mínima Vitalícia* (1974), com exigência de contribuição por 12 meses, ou seja, lógica contributiva mais flexível, além de incorporar também lógica assistencial.

estendendo a proteção social a segmentos da população fora das categorias ocupacionais da “cidadania regulada” ou sequer inseridos em relações de trabalho. Começava aí a se desenhar outra institucionalidade para o acesso a direitos sociais que não se fundamentava nas relações de trabalho, e que só consolidaria (em parte) após a redemocratização.

Antes disso, porém, o fim do período seria marcado pela tentativa de abertura “lenta e gradual” controlada pelo regime militar, atropelada pela explosão de demandas sociais e trabalhistas, como a emergência do chamado “novo sindicalismo”, que ganhou força com as greves no ABC paulista entre 1978 e 1980. Mas a reascensão da sociedade civil organizada vai coincidir com o começo de uma crise socioeconômica de proporções mundiais, com efeitos que, no caso do Brasil, desembocarão na chamada “década perdida”. Um cenário que, a despeito de conquistas pós-redemocratização, acabaria dificultando e reduzindo o espaço para que organizações de trabalhadores e outros atores pressionassem por mudanças estruturais nas políticas e direitos sociais e laborais.

3.1.2. Desestruturação do trabalho, nova questão social e a construção tardia dos sistemas públicos de proteção social e de emprego

A crise das sociedades salariais é tema que se impôs com força para pesquisadores e gestores públicos desde os anos 1980, a partir da crescente constatação de que imensa parcela da população mundial permanecia marginalizada em termos socioeconômicos. Esta crise se expressa particularmente na multiplicação de indivíduos “supranumerários” ou “inempregáveis”, ou seja, que teriam se tornado supérfluos, ao contrário do contexto anterior, em que os trabalhadores estariam socialmente integrados (ainda que explorados). O fenômeno de uma “nova pobreza” – ou fenômeno da “exclusão”, como se tornou usual na literatura – nos países capitalistas remonta à crise econômica iniciada no fim dos anos 1970 e agravada nas duas décadas seguintes, resultando, ainda que em diferentes graus entre países mais ricos e mais pobres, no arrefecimento dos níveis de emprego e na redução de direitos sociais construídos nas décadas anteriores. Embora o tema tenha sido tratado à exaustão nas ciências sociais, merece ser revisitado pois é exatamente nesta época que a economia solidária começa a se reconhecer como tal, reforçando entendimento amplamente consensual de que seu surgimento está ligado ao contexto sócioeconômico dos anos 1980 e 1990 e seus impactos sobre o mundo do trabalho.

Estas tendências se aprofundam principalmente nos anos 1990, com a consolidação de uma economia globalizada e a adoção generalizada de políticas macroeconômicas de cunho liberal, que questionam o papel redistributivo do Estado e privilegiam o ajuste fiscal, trazendo profundos efeitos econômicos, sociais e ambientais sobre as sociedades de todo o mundo, em particular nos países periféricos. Especificamente na esfera do trabalho, estes efeitos se traduzem sob formas amplamente conhecidas e interrelacionadas, tais como: aumento e diversificação dos tipos de desemprego, precarização do trabalho (principalmente via explosão da “terceirização”, ou subcontratação de empresas para produção de bens ou serviços, reduzindo gastos com encargos

trabalhistas e previdenciários), aumento do grau de informalização, crescimento desmesurado dos setores de comércio e serviços (“terciarização” da economia, apoiada fortemente sobre a informalização), e enfraquecimento das instituições de representação política dos trabalhadores (cf. ANTUNES, 1999; FURTADO, 1998; SINGER, 1999; POCHMANN, 2001; OLIVEIRA, 2003).

No Brasil, com a estabilização dos preços – alcançada a partir de 1994 por meio de uma combinação entre abertura comercial, elevação das taxas de juros e valorização da taxa de câmbio –, as taxas médias anuais de inflação, que haviam chegado a quase 2.500%, reduzem-se para dois dígitos, e passarão a taxas inferiores aos dois dígitos a partir de 1996. No entanto, como se sabe, *uma das âncoras da estabilidade será o desemprego*, principalmente no segundo governo FHC, quando as taxas de desemprego aberto se mantêm em patamar próximo a 10% ao ano. Paralelamente ao aumento do desemprego aberto e à estagnação da renda real, o período 1999-2003 será particularmente caracterizado por baixas taxas de crescimento do PIB (com exceção do ano 2000), coincidindo com a mudança do regime cambial e a adoção do regime de metas de inflação e promoção de superávits fiscais elevados.

Os dados nacionais sobre emprego revelam duas conhecidas tendências ao longo da década de 1990: (a) o aumento muito mais acelerado do número de desocupados, refletindo a interrupção do ciclo de crescimento entre as décadas de 1940 e 1970¹¹⁸; e (b) a redução no número de empregos com carteira assinada¹¹⁹, numa tendência inversa ao crescimento do chamado “trabalho protegido” que se havia observado desde a CLT até a promulgação da atual CF. Vale dizer: cada vez mais trabalhadores brasileiros saindo da condição estável de assalariados com carteira para a condição vulnerável de desempregados ou de informais (seja por assalariamento sem carteira, seja por trabalho autônomo, em geral sem proteção social).

Já o **Gráfico 2**, extraído de Pochmann (2004b: 26), compara a ampliação do chamado *segmento não-organizado* do trabalho urbano durante o período de desestruturação do mercado de trabalho (1980-2000) com o período de estruturação (1940-1980). São atividades precárias, irregulares, heterogêneas, na maior parte fora da lógica do assalariamento, aí incluídas formas embrionárias de produção tipicamente não-capitalista – como atividades de economia solidária –, ainda que frequentemente articuladas e subordinadas aos segmentos ditos organizados.

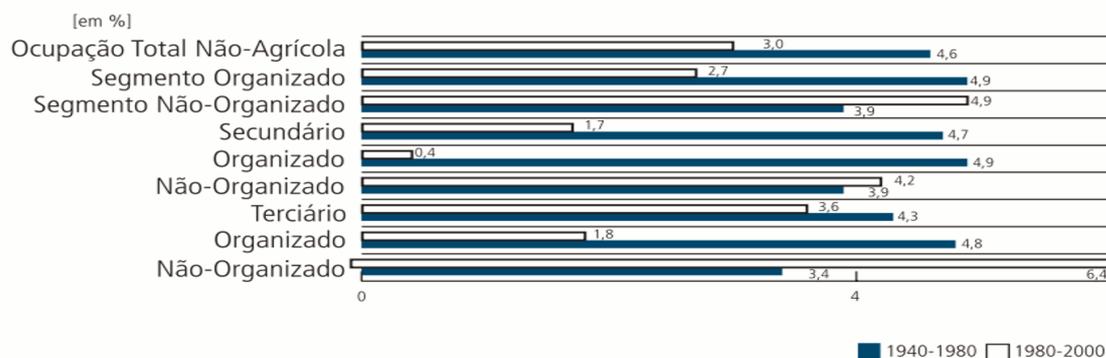
Do ponto de vista teórico, dados como estes vêm de encontro ao que a literatura vem chamando de “nova questão social”: se historicamente os indivíduos ou grupos considerados rejeitados pelos círculos de convívio social e condenados à marginalidade econômica e política eram indigentes, inválidos, crianças abandonadas, idosos desamparados, estrangeiros, doentes

¹¹⁸ A partir dos dados da PNAD/IBGE, entre 1992 e 2003, observa-se que as populações em idade ativa (PIA) e economicamente ativa (PEA) variaram 28%. Enquanto no período o número de ocupados aumentou 24%, a variação no número de desocupados foi de 87%. Ou seja, o total de desocupados cresceu 3,6 vezes mais do que o de ocupados, passando de 6,5% do total de pessoas no mercado de trabalho em 1992 para 9,7% em 2003.

¹¹⁹ A partir dos dados da PNAD/IBGE, entre 1992 e 2003, o aumento de trabalhadores com carteira assinada foi menor (22%) do que o de outras categorias, como os sem carteira (32%) ou os conta própria (24%, ou 3,7 milhões de pessoas a mais no período).

mentais e delinqüentes, hoje se tende a considerar também desempregados de longa duração, jovens dessocializados, trabalhadores rurais sem-terra, famílias monoparentais, e muitas outras situações que remetem a formas recriadas da questão social clássica em torno da pobreza operária, e que têm sido tratadas pela referência à noção de “exclusão”¹²⁰.

Gráfico 2 – Taxas Médias Anuais de Variação entre 1940/80 e 1980/2000 dos Segmentos Organizados e Não-Organizados do Trabalho Urbano



Extraído de Pochmann (2004b: 26)

A nova questão social de que tratam autores como Castel (1998) ou Rosanvallon (1998), entre outros, não é senão o objeto sociológico por excelência: a inquietação quanto à capacidade de uma sociedade manter sua coesão a partir da ameaça de ruptura de vínculos sociais por alguns grupos, ou em termos durkheimianos, a “anomia social”. As metamorfoses da questão social (CASTEL, 1998) estariam profundamente vinculadas à perda de centralidade do emprego (formal), cada vez maior diante do fato de que a sociedade salarial está deixando de incluir trabalhadores, fazendo que o debate passe a girar em torno da vulnerabilidade resultante dessa exclusão – que, mais do que só marginalidade econômica, significa desenraizamento social.

Este contexto adverso está fortemente relacionado aos processos de *reconfiguração* do padrão de desenvolvimento construído ao longo do período anterior – ou antes, *desestruturação*, como sugerem Pochmann (2004a) e Cardoso Jr. (2005), em vez da noção mais difundida de “reestruturação produtiva”. No entanto, também coincide com a forte agenda reformista da redemocratização, época em que começará a ser efetivamente montado no Brasil o que podemos

¹²⁰ Essas realidades têm sido abordadas através de diferentes conceitos. A noção de *exclusão* – que adquiriu êxito inicialmente na França – não é consensual. Castel (1997a, 1998) prefere falar em *desfiliação*, para ressaltar a forte relação entre o lugar na divisão social do trabalho e a inserção em redes de sociabilidade, enfatizando o fato de que os indivíduos desfiliaados não estariam *fora* da sociedade mas que, ao invés, a chave para entender a nova questão social se encontraria no próprio centro da sociedade e de suas dinâmicas: “a questão social se põe explicitamente às margens da vida social mas ‘questiona’ o conjunto da sociedade” (1998:34). Na América Latina, a noção de exclusão se tornou igualmente onipresente, embora o debate também tenha raízes nas teorias da marginalidade muito influentes nos anos 1960, com autores como Nun e Quijano. Para uma discussão sobre divergências e semelhanças entre os conceitos que predominam em cada região (*exclusion* na França, *underclass* nos EUA e *marginalidad* na América Latina), ver D. Fassin (1996). Para uma revisão de três paradigmas teóricos distintos sobre a exclusão, ver Silver (1994). Sobre o debate a respeito da exclusão no Brasil, ver E. Nascimento (1994), L. Oliveira (1997) e V. Telles (1996). Para uma crítica ao uso generalizado e de uma concepção muito rígida e estática de “exclusão”, ver Castel (1997b).

chamar de sistema público de proteção social, aí incluso o sistema público de emprego¹²¹.

A concepção hoje conservada de política social como campo de ação surge propriamente neste contexto, pois, até então, a questão social em suas antigas e novas formas era ou uma questão de “empregabilidade”, ou de filantropia (para os mais miseráveis). Existia o sistema de proteção social para algumas categorias de trabalhadores formais construído no período anterior, mas não uma concepção de política social de caráter fortemente redistributivo, que postula a centralidade dos princípios de igualdade e equidade e almeja o “resgate da dívida social”, conforme a expressão que ganhou força na época. Esta nova concepção só veio à tona com a redemocratização, consolidando-se na Constituição dita cidadã.

O período constituinte revelou-se cheio de ambiguidades para a reformulação das políticas sociais: se de um lado explodiam demandas sociais reprimidas desde 1964, retomando-se ideais universalistas, de outro aprofundava-se a crise de um modelo de desenvolvimento com perspectiva de inclusão dos mais pobres pela via do trabalho registrado (especialmente no caso da política previdenciária). É dentro deste quadro que se tornam evidentes os limites das abordagens de gestão da questão social empreendidas até ali, fosse a abordagem econômica (incorporação pela via do assalariamento) ou a filantrópica (tradição caritativa de atendimento residual dos mais necessitados) (cf. CARDOSO JR. & JACCOUD, 2005)

Embora o sistema brasileiro de proteção social continue a apresentar fragilidades, lacunas e mesmo distorções, é certo que a Constituição de 1988 foi um marco nos esforços em direção à ampliação da cidadania, indo além da “cidadania regulada” herdada do varguismo e moldada pelo regime militar com características centralizadoras. Mas ela também afirmou princípios de diferenciação que contradizem os princípios de universalidade¹²². De acordo com Sônia Draibe (2001), uma das pesquisadoras que mais vêm estudando nosso sistema de proteção social, os esforços reformistas dos anos 1980 teriam esbarrado em resistentes mecanismos clientelistas e corporativos, favorecendo a apropriação privilegiada de recursos e serviços das políticas sociais por grupos e segmentos particulares e por vezes até ampliando o mesmo abismo social que se

¹²¹ A este respeito, pode-se reconhecer, junto com autores como Draibe (2001) e Cardoso Jr. & Jaccoud (2005), a existência de um sistema público de proteção social – englobando as áreas de trabalho, previdência social, assistência social, saúde, educação, habitação e saneamento – no sentido de que já há amplo conjunto de políticas sociais que contam com aparato institucional, recursos etc., embora não necessariamente articuladas. Cardoso Jr. & Jaccoud definem o Sistema Brasileiro de Proteção Social como “o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza” (2005: 194), agregando às áreas já citadas também as políticas de desenvolvimento agrário e organização fundiária.

¹²² Conforme os exemplos citados por Cardoso Jr. & Jaccoud (2005) da focalização da assistência nos mais necessitados ou do caráter contributivo da previdência (sendo que a maior parte dos trabalhadores permanecia em relações laborais não-contributivas). Ademais, no caso dos direitos do trabalho, a CF-1988 não tocou na CLT e, apesar de toda a crítica do novo sindicalismo à estrutura corporativista, não se aproveitou a oportunidade para desmontá-la, aprovando-se modelo ambíguo que manteve a unidade sindical sem a tutela (de modo paradoxal, já que as centrais sindicais já eram consideradas atores legítimos e chamadas a debater com o governo, mas só viriam a ser formalmente reconhecidas em 2008, por meio da Lei nº 11.648).

dispunham a transpassar, fazendo assim com que este primeiro ciclo de reformas se fechasse “sob o signo de forte frustração”. Na década seguinte, o ambiente intelectual e político, marcado por pressões de ajuste econômico e reformas orientadas para o mercado, trouxe novos desafios para as políticas sociais, alterando suas características a partir de reformas do marco jurídico e implementação de novas ações, embora sem conseguir desmontar a estrutura já existente desde a Constituição (DRAIBE, 2001)¹²³.

No caso específico da área de trabalho dentro desta evolução das políticas sociais no Brasil, a estruturação do que se pode chamar Sistema Público de Emprego (SPE) se consolida entre o período Constituinte, com o reconhecimento legal do direito ao seguro-desemprego, e o início dos anos 1990, com a lei que regulamentou a norma constitucional, criando a estrutura de financiamento que garante a materialização da obrigação constitucional ao seguro-desemprego (o FAT), além de lançar as bases – ainda que tímidas – para ir além da assistência financeira ao desempregado, sugerindo a articulação com ações de orientação, recolocação e qualificação profissional, que até então existiam de modo isolado.

As ações de educação profissional (com seus vários outros nomes: “treinamento”, “reciclagem”, “formação”, “qualificação”, “requalificação” etc.) vinham desde os anos 1950, dentro do diagnóstico desenvolvimentista que o problema do mercado de trabalho seria no máximo a falta de treinamento. Mas, como destaca Theodoro (1998a, 1998b), o Censo de 1970 mostrou que o desemprego continuava, mesmo para trabalhadores qualificados, ao mesmo tempo em que, na contramão do diagnóstico das décadas anteriores, análises do Prealc/OIT começavam a apontar a persistência da informalidade e subemprego, contribuindo para que as políticas de “recursos humanos” perdessem espaço no discurso governamental para as políticas de “emprego e renda”. A principal iniciativa neste sentido foi a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), em 1975, cuja ênfase recaiu na realocação de mão-de-obra, a ser estruturada em rede nacional de agências de intermediação. Mas já em meados dos anos 1980, quando ficou claro que o emprego assalariado formal não só não estava se generalizando como começava a recuar, e portanto as ações de treinamento e do Sine não eram suficientes, ganham força os programas de geração de trabalho e renda, calcados na oferta de microcrédito e (alguma) assistência técnica.

Por um lado, isso sinalizou o crescente reconhecimento da insuficiência do assalariamento como condição de acesso e princípio organizador das políticas sociais e laborais para trabalhadores ativos e a população inativa, abrindo caminho para a incorporação institucional de

¹²³ Algumas tendências discutidas pela literatura de políticas sociais nos anos 1990 foram: a *descentralização* da gestão de políticas às outras esferas, exceção feita à previdência (ARRETCHE, 1999); a redefinição dos critérios para alocação de recursos com ênfase em formatos de *focalização*, mesmo em políticas baseadas em princípios universalizantes (LAVINAS, e BARROS & FOGUEL, ambos in: HENRIQUES, 2000; DRAIBE, 2001); a *redefinição das relações público-privado* na provisão de bens e serviços sociais, via transferência de funções estatais para empresas ou ONGs (BRESSER-PEREIRA & CUNILL GRAU, 1999; PAOLI, in SANTOS: 2002a); ou a *refilantropização do social*, no sentido de uma volta à tradição caritativa ou residual, limitada a amenizar ou gerir os efeitos da pobreza, cada vez mais por meio de responsabilização privada de funções sociais (YAZBEK, 1995). A maioria destas tendências permanecerá, mesmo com mudanças no governo federal em 2003 (cf. 3.2).

demandas até então ignoradas ou invisibilizadas. Se o modelo de “cidadania regulada” já não era para todos os trabalhadores, a partir desta época começou a expulsão de parte dos que haviam sido incorporados, e nesse sentido é preciso reconhecer a relevância (material e simbólica) da inclusão, nas ações de qualificação e crédito produtivo estruturadas nos anos 1990, de públicos fora das relações de assalariamento formal, como trabalhadores autônomos ou desempregados de longa duração, principalmente aqueles interessados em começar um empreendimento: é a explosão do discurso em torno do chamado “auto-emprego”, dos micro e pequenos empreendedores individuais, não só entre aqueles que nunca haviam conseguido se inserir em empregos formais, mas também entre os ex-assalariados, por meio dos famosos Planos de Demissão Voluntária, ou PDV (tudo se passa sob o discurso da “liberdade”, da opção voluntária, que é efetivamente a marca do discurso do empreendedorismo em sua roupagem liberal, desvinculada de qualquer questionamento às condições estruturais).

Nesse ponto, valeria olhar muito mais demorado do que me é possível acerca dos sentidos do empreendedorismo e de como estes desde então vieram se materializando em ações públicas e privadas junto aos setores populares. Isso porque a dimensão empreendedora nas iniciativas populares tem um lado positivo importante poucas vezes reconhecido nos estudos de economia solidária (cf. GAIGER, 2008). Via de regra este é um debate evitado no mundo da ES, e mesmo o termo “empreendimento” – consolidado na definição do SIES e hoje amplamente associado às iniciativas mais diversas de ES, até aquelas que não são de produção de bens ou serviços – continua a ser rejeitado por muitos atores. Porém, se isso acontece, é porque o empreendedorismo tal como foi apropriado pelo discurso liberal, se apresentou predominantemente em seus aspectos mais nefastos, da responsabilização individual em condições estruturais de desigualdade e exclusão. E sobretudo, emergindo como panacéia para o quadro de desemprego e informalidade, que exime o Estado e o empresariado de grande parte da responsabilidade pela reprodução ou transformação da realidade social, associando-se à perspectiva de “gestão da pobreza” (THEODORO, 1998a) que caracteriza o período. Portanto, se lá atrás houve alguma possibilidade de construir a ponte de um projeto político reunindo micro e pequenos empreendedores populares e as formas associativas da economia popular solidária, esta possibilidade acabaria ruindo mais ou menos neste período, a partir daí acirrando-se a distância que explodirá tão dramaticamente no início do governo Dilma com a proposta de reunir as políticas de economia solidária com as de micro e pequenas empresas.

Voltando à configuração histórica das políticas para o mundo do trabalho, é na transição para a geração de trabalho e renda como novo paradigma (mas sem substituir ou abandonar o paradigma onipresente do assalariamento formal) que as políticas de emprego avançam na sua institucionalização, culminando em 1995 com a criação do Planfor e do Proger, com os quais o chamado SPE brasileiro chegou à configuração que tem hoje¹²⁴.

¹²⁴ Além do tripé clássico – ações de transferência de renda (seguro-desemprego e abono salarial), intermediação de mão-de-obra e educação profissional (estas consolidadas no Planfor no formato descentralizado de execução

Apesar do reconhecimento dos avanços do SPE brasileiro, análises críticas chamam a atenção para seu caráter *tardio* e *imitativo* (BARBOSA & MORETTO, 1998; CARDOSO JR., 2005; CARDOSO JR. & GONZALES, 2007), pois ele começou a ser montado nos moldes da experiência dos países capitalistas centrais, num momento em que já nestes países o modelo dava sinais de esgotamento. Se o modelo funcionara por certo tempo nos países centrais, foi porque seu contexto de criação, o pós-guerra, havia sido de pleno emprego. Mas, no Brasil do fim dos anos 1980, os problemas de inserção e reinserção laboral já são dramáticos, e as ações do SPE logo se revelam insuficientes para tratar das questões do mercado de trabalho em um contexto de desestruturação, como ressaltaram vários autores ao longo dos anos 1990 (AZEREDO & RAMOS, 1995; RAMOS, 1997; BARBOSA & MORETTO, 1998; AZEREDO, 1998; POCHMANN, 1998). A maioria destes limites irá se prolongar até os dias atuais, em que pese certa recuperação do quadro macroeconômico e dos níveis de emprego formal (*cf.* 3.1.3). Estudos realizados entre meados dos anos 1990 e o início dos anos 2000 sugerem que no período as políticas de emprego mostraram-se em grande parte compensatórias e de baixa eficácia, ainda que tenham ampliado a efetividade (RAMOS & FREITAS, 1998; BARROS, CORSEUIL & FOGUEL, 2001). As críticas convergem para o fato de que, em geral, as políticas do SPE brasileiro atuariam mais reduzindo a pressão pelo lado da *oferta* de mão-de-obra do que favorecendo o lado da *demand*a, mesmo no caso das políticas ditas *ativas*, como a qualificação, mas que na prática estaria funcionando mais como política passiva, ao manter determinados contingentes populacionais fora do mercado de trabalho. De todo modo, em termos de peso institucional e orçamentário, o MTE sempre conferiu maior ênfase ao seguro-desemprego, política tipicamente *passiva*.

Os limites e dilemas do SPE se tornariam evidentes já no tripé de políticas principais. O *seguro-desemprego*, de longe a maior política do MTE quanto à cobertura e ao volume de recursos, foi concebido para atender aos trabalhadores por um período limitado de meses, e desde que apresentassem exercício prévio de trabalho registrado – o que desde o início não respondia ao problema do tipo de desemprego no Brasil, que é de longa duração e envolve indivíduos que saíram há muito do mercado formal ou jamais estiveram nele (*cf.* AZEREDO & RAMOS, 1995; AZEREDO & CHAHAD, 1995; CARDOSO JR. *et al.*, 2006)¹²⁵. Já a *intermediação de mão-de-obra* nunca apresentou grande eficácia no casamento de perfis de oferta e demanda de emprego, em grande parte por conta de lacunas de escolaridade e/ou formação profissional (que inclusive, num contexto de transição do paradigma tecnológico como o que ocorreu nas últimas

por meio de Secretarias Estaduais do Trabalho e ONGs, sindicatos, e especialmente o “sistema S”, financiado com recursos parafiscais) – também as linhas de crédito produtivo, e ainda, a subárea de pesquisas, informações e estatísticas sobre o mercado de trabalho que complementa o sistema. Sobre construção, estrutura, limites e desafios do SPE no Brasil, ver principalmente Azeredo & Ramos (1995), Azeredo (1998), Theodoro (1998a, 1998b), Pochmann (1998), Barbosa & Moretto (1998), Cardoso Jr. *et al.* (2006).

¹²⁵ Na verdade, o modelo de seguro-desemprego constitui um misto de política de emprego com política de assistência social ao trabalhador desempregado. Em seu desenho atual, são concedidas de 3 a 5 parcelas mensais, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses (variando de no mínimo 6 meses, para receber 3 parcelas, até no mínimo 24 meses, para receber 5 parcelas).

décadas do século XX, podem obrigar a migrações para outras áreas de atuação profissional) ou por deficiências na informação entre os atores econômicos, situações que amplificam o que os economistas costumam chamar de “desemprego friccional” (cf. CACCIAMALI *et al.*, 1998; RAMOS & FREITAS, 1998). No caso da *educação profissional*, o Planfor se orientava por metas altíssimas de qualificação e/ou requalificação de 20% da população economicamente ativa (aproximadamente 15 milhões de pessoas) por ano. Mas o diagnóstico de que a causa principal do desemprego era a baixa escolaridade e a falta de qualificação dos trabalhadores desempregados comprovou-se equivocado, ao se verificar o baixo percentual de egressos dos cursos do Planfor encaminhados ao mercado de trabalho, apontando assim para outras causas do desemprego. De fato, sob o forte ideário do auge da ascensão do paradigma toyotista, que tipicamente vinculava a noção de empregabilidade ao desenvolvimento de competências individuais, dando novo fôlego à “teoria do capital humano”, o diagnóstico não levava em conta a crise prévia da demanda, devida em grande parte ao ambiente de desestruturação produtiva e baixo crescimento econômico que caracterizava o período (cf. VIEIRA & ALVES, 1995; POCHMANN, 1998; BATISTA, 2002).

Já a política de concessão de crédito através das várias linhas do Proger, em que pese sua ênfase no lado da demanda, desde o início assumiu características claramente orientadas ao mercado, concentrando-se onde já havia maior dinâmica econômica, setorial e territorialmente (cf. PASSOS & CONSTANZI, 2002; PASSOS, 2004). Assim, a única política que seria virtuosa acabou não gerando resultados expressivos, e, em especial, não atendeu de forma significativa aos micro e pequenos empreendedores (muito menos os que são informais) aos quais seria originalmente destinada. As dificuldades do Proger para atingir os públicos que mais necessitariam do crédito produtivo estão intimamente relacionadas ao fato de que a fonte destes recursos é um fundo de natureza patrimonial, cuja lógica de funcionamento requer retorno e tem taxas atreladas¹²⁶.

É preciso atentar ainda para os limites que o FAT passou a enfrentar do ponto de vista de sua composição, com a redução da contribuição ao PIS/Pasep, diante dos anos de desemprego e informalização em alta, e principalmente com a incidência, desde 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), prorrogado como Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF) e, desde 2000, como Desvinculação de Receitas da União (DRU), sempre com a finalidade de formar superávit fiscal primário. Com isso, o FAT passou a ser alimentado sobretudo pelos retornos dos empréstimos feitos. A estes limites, vêm somar-se os problemas conhecidos de fraudes e má gestão dos recursos do FAT, nunca solucionados inteiramente¹²⁷.

¹²⁶ Nesta ótica, o FAT seria inadequado para a implementação de linhas de crédito produtivo, já que seus gestores e operadores têm obrigação de fazer o fundo rodar, e portanto preferem não se arriscar com os públicos de baixa renda, dentro de lógica mais afeita ao sistema bancário do que às políticas sociais. Assim, mesmo reconhecendo-se a importância da existência de um fundo como o FAT, seria fundamental também haver recursos a fundo perdido, que pudessem financiar políticas públicas de concessão de crédito, cursos de qualificação, promoção de assistência técnica etc., sem se sujeitar a critérios similares aos do mercado financeiro.

¹²⁷ Cerca de 90% dos recursos do FAT provêm da arrecadação do PIS/Pasep, e o restante das remunerações de aplicações financeiras. Durante a Constituinte, houve intensos debates para que os fundos de participação (unificados em 1975) passassem a garantir recursos às políticas de emprego, resultando na criação do FAT em

Este quadro deixa claro que as políticas do Sistema Público de Emprego, embora importantes, se mostraram insuficientes para atender de modo adequado às realidades do mundo do trabalho no Brasil, em grande parte em função do próprio paradigma que norteou sua estruturação e a adoção de suas estratégias. Além disso, boa parte dos trabalhadores ativos e da população inativa enfrenta enorme vazio de proteção previdenciária, ao não apresentar capacidade contributiva nem se encaixar nas regras sobre o tempo necessário de contribuição prévia no mercado de trabalho formal. Assim, a despeito de iniciativas para atingir trabalhadores fora do assalariamento formal – basicamente por meio da concessão de crédito e cursos voltados à gestão de pequenos negócios – e para estender a proteção previdenciária a trabalhadores rurais, autônomos e domésticos, é fácil vislumbrar os limites das políticas de trabalho e proteção social para darem conta do grande contingente populacional inserido em relações de trabalho de outra natureza, como a auto-ocupação e os empreendimentos familiares ou coletivos, particularmente quando isso se dá em atividades econômicas informais.

Aqui vale atentar para as diferentes abordagens do Estado em relação à informalidade ao longo da estruturação do mercado de trabalho nacional – e até mesmo, antes disso, um retorno às origens paradoxais deste mercado de trabalho, já nascido sob o signo da desigualdade e exclusão. Mas não só a transição para o trabalho livre a partir do final do século XIX foi um processo que significou a exclusão de parte importante da mão-de-obra nacional (tanto escravos quanto o crescente contingente de “libertos” e “livres”), que passou a encontrar ocupações ocasionais ou de subsistência, as atividades classificadas como “mal definidas” ou “não declaradas” (KOWARICK, 1994) que viriam a ser o germe para a informalidade no mercado de trabalho atual, como também vale ressaltar o papel decisivo que o Estado desempenhou nesta configuração excludente, como observou Mário Theodoro em seus estudos (1998a, 2005).

A periodização proposta por Theodoro (2000) para a abordagem estatal em relação ao informal mostra a passagem de concepção de cunho mais *técnico*, coerente com a origem institucional do conceito (*cf.* cap. 1), num primeiro momento em que as políticas sociais e laborais se norteavam pela ideia de *transição*, vendo o informal como subproduto de um desenvolvimento que viria absorver a mão-de-obra excedente, em direção a uma abordagem que Theodoro chama de *política*, numa segunda fase onde ganha força o discurso de *reforma* e o informal passa a ser visto como solução; e em seguida, num terceiro momento, marcado por resignação, em que

1990. A CF definiu o seguro-desemprego e o abono salarial como obrigações a serem pagas com recursos do FAT, além de designar 40% ao BNDES. Em 2005, o pagamento do seguro e do abono representavam 51% das despesas correntes, e o repasse ao BNDES outros 29%, observado o desconto da DRU (*apud* Cardoso Jr. & Gonzalez, 2007: 19). Um percentual muito pequeno (menos de 2%) é destinado ao financiamento das políticas de qualificação e intermediação. Já a concessão de crédito é possível graças aos chamados “depósitos especiais remunerados”, que permitem o uso de recursos excedentes até então “ociosos” em aplicações financeiras. A alocação de recursos de natureza remunerada exige que o fundo patrimonial recupere o que empresta, deixando o risco das operações por conta das instituições financeiras federais que atuam como operadores. Vale lembrar que jamais foi regulamentada a previsão de contribuição por parte de empresários que demitissem acima de número determinado no seu setor, o que, na prática, faz com que a carga de pagamentos de seguros e abonos recaia sobre os trabalhadores assalariados. Sobre o FAT, ver Theodoro (1998b) e Cardoso Jr. & Gonzales (2007).

ascende o discurso de *gestão* da pobreza, ligado a abordagem *subsidiária* da informalidade.

Nesta periodização, o primeiro momento corresponde até meados dos anos 1980, quando – ainda como resultado da visão inicial do informal como “problemático” – a intervenção estatal tinha caráter principalmente repressivo, voltada apenas à formalização. Com o aumento da crise do trabalho e também sob o espírito de resgate da dívida social, muda o enfoque sobre o setor, que passa a ser visto como instrumento de combate à pobreza – não mais nefasto e transitório, e sim virtuoso, devendo ser apoiado pelas políticas sociais, porque fonte de geração de emprego e renda e talvez até única solução da questão social. A meta de “formalizar o informal” é então substituída por “fortalecer o informal”, com a criação de uma profusão de programas em órgãos e bancos públicos, na Legião Brasileira de Assistência, ou em ONGs. Mas, já nos anos 1990, apesar de todo o discurso de fortalecimento, os programas não apresentavam resultados expressivos e tinham vida muito curta, inclusive por conta de leituras equivocadas da realidade, em projetos mal-informados e muitas vezes voluntaristas (THEODORO, 1998a: 333-34) e que em muitos casos acabariam resultando em experiências economicamente insustentáveis, por vezes aproximando-se do assistencialismo ou caridade, como no caso do programa da LBA. Mesmo originados sob o signo reformista, estes programas acabarão apresentando várias contradições na prática: “[c]om o tempo, a política social do governo vai inscrever-se em uma lógica diversa [em relação ao resgate da dívida social]: a da não-mudança, ou seja, da preservação das estruturas vigentes” (THEODORO, 2000: 14). Por fim, o terceiro momento corresponde ao período que começa em 1990, quando o governo Collor acaba com a maioria dos programas governamentais de apoio ao informal. A partir do governo Itamar Franco, já se trata de outra perspectiva, muito avançada em iniciativas de forte participação da sociedade civil organizada, como a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, encabeçada pelo sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, do Ibase: a da “gestão da pobreza”, onde a informalidade, agora vista como fonte de sobrevivência para os pobres, passa a ser considerada não sob a ótica da erradicação nem do resgate da cidadania, mas apenas como traço estrutural, a ser minimamente apaziguado e administrado. Uma abordagem coerente com a ótica de naturalização da desigualdade social e econômica, que nesta época já consolidara o Brasil como triste recordista mundial das diferenças de oportunidades e de condições de vida a separar não só ricos e pobres, mas também e de modo interligado: brancos e não-brancos, homens e mulheres, regiões Sudeste e Sul e regiões Nordeste e Norte etc.

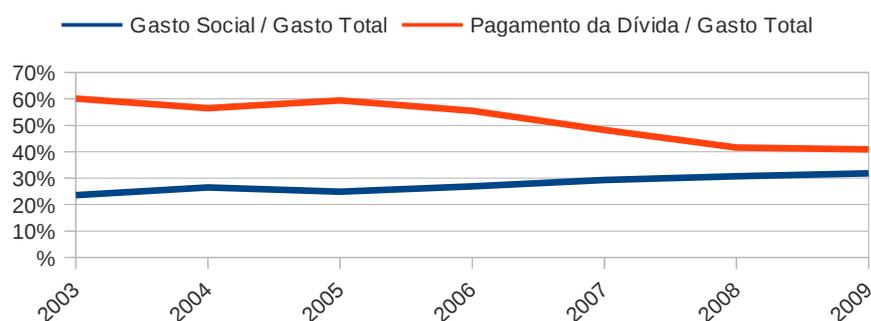
3.1.3. Tendências das políticas sociais e de trabalho nos anos Lula

Até aqui, foram abordados alguns dos principais aspectos que historicamente moldaram as políticas sociais e laborais no Brasil até o período anterior ao da implantação de políticas voltadas à economia solidária no governo federal. Esta seção trata do contexto geral das políticas sociais e do trabalho nos anos Lula, quando estas políticas estavam sendo construídas.

O primeiro ponto a ser observado é a subordinação da política social à política econômica

na agenda das duas gestões Lula. Desde 2003, diferentes estratégias de desenvolvimento entram em disputa para ganhar centralidade em um governo que prometera inverter a direção para onde o Estado brasileiro caminhava até então. Mas é o compromisso com as medidas de controle da inflação, estabelecido em junho de 2002 pela então candidatura Lula na famosa “Carta ao Povo Brasileiro” (na verdade, documento direcionado ao mercado), que irá pautar as opções da política econômica, desembocando em um longo impasse teórico-político entre “monetaristas” e “desenvolvimentistas” logo no início do governo – para muitos, um falso debate. Numa inflexão que já vinha dos anos 1980, o principal objetivo da política econômica adotada no Brasil continua a ser a estabilização, porém, como vimos na seção anterior, isso se deu em grande parte às custas de uma recessão abissal e da elevação das taxas de desemprego. A partir do segundo ano do governo Lula começou a se desenhar quadro macroeconômico favorável¹²⁸ – incluindo a recuperação do emprego formal, como retomarei. Apesar disso, a política econômica manteve a pressão e o contingenciamento sobre as áreas sociais, sem permitir significativa ampliação.

Gráfico 3 - Gasto social e pagamento da dívida, em relação ao gasto federal total – Brasil (2003-2009)



Fonte: SIAFI/SIDOR (elaboração própria)

Os dados do **Gráfico 3** mostram que, em 2003, mais de 60% do orçamento federal (ou R\$ 508 bilhões) foi gasto com o pagamento da dívida (amortização, juros e refinanciamento), ao passo que apenas 24% dos recursos (ou R\$ 200 bilhões) foram destinados à área social. Embora o gasto social federal tenha apresentado elevação contínua, alcançando 32% do orçamento total em 2009, e o valor comprometido com a dívida tenha se reduzido para 41%, este ainda continua a ser cerca de R\$ 116 bilhões maior do que aquele¹²⁹.

¹²⁸ Após um primeiro ano que reproduziu a estagnação anterior, a partir de 2004 o Brasil passa a apresentar taxas mais elevadas de crescimento do PIB do que as que haviam caracterizado as duas décadas anteriores (exceção feita a 2009, reflexo da crise mundial). Segundo dados do IBGE, entre 2004 e 2008 a taxa média anual de crescimento do PIB manteve-se em 4,7%, o dobro da taxa média entre 1986 e 2002.

¹²⁹ Sigo aqui opção similar à rede Jubileu Sul (entidades à frente do movimento pela “auditoria cidadã” da dívida pública), que leva em conta despesas com serviço e refinanciamento da dívida a cada exercício orçamentário na comparação com o gasto social. Outros especialistas sobre o tema, como o sociólogo e professor de administração da UnB Daniel Bin, preferem usar só os juros nominais, em relação ao PIB, para mensurar quanto da riqueza social é apropriada para cobrir juros, para além dos valores emprestados. Nesse caso, ao longo dos anos Lula, a média dos juros nominais correspondeu a cerca de 4,4% do PIB, conforme dados enviados por Bin, a quem agradeço as explicações sobre as opções de comparação. Para um aprofundamento sobre os embates políticos em torno da dívida e suas implicações sobre o mundo do trabalho, ver a tese de Bin (2010).

Além disso, um valor próximo de 70% do gasto social federal (o equivalente a R\$ 277 bilhões em 2009) está comprometido com a previdência social dos setores público e privado, enquanto o restante distribui-se quase em sua totalidade entre as áreas de saúde, educação, trabalho e assistência social, tendo esta última conhecido a principal variação ao longo do período, por conta das ações de transferência de renda (**Quadro 2**).

Quadro 2 - Gasto Social Federal, por subfunção (% do total GSF) – Brasil (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Previdência Social	71,6%	70,0%	70,3%	69,0%	68,0%	66,1%	65,3%
Saúde	12,6%	12,8%	12,5%	11,8%	11,7%	12,2%	11,7%
Educação	6,4%	5,6%	5,3%	5,6%	5,8%	6,5%	7,2%
Trabalho	4,8%	4,5%	4,7%	5,3%	5,7%	6,0%	6,7%
Assistência Social	3,9%	5,8%	5,8%	6,9%	7,1%	7,8%	7,8%
Organização Agrária	0,48%	0,76%	0,96%	0,96%	1,03%	0,68%	0,59%
Direitos de Cidadania	0,17%	0,20%	0,25%	0,24%	0,19%	0,26%	0,25%
Cultura	0,09%	0,10%	0,13%	0,13%	0,13%	0,15%	0,16%
Desporto e Lazer	0,02%	0,06%	0,04%	0,09%	0,22%	0,06%	0,03%
Habitação	0,01%	0,10%	0,06%	0,02%	0,0008%	0,04%	0,03%
Saneamento	0,003%	0,005%	0,01%	0,01%	0,01%	0,13%	0,20%
Total GSF (em R\$)	200 bilhões	235 bilhões	267 bilhões	308 bilhões	343 bilhões	364 bilhões	424 bilhões

Fonte: SIAFI/SIDOR (elaboração própria)

Mas o Estado é arena de múltiplas disputas na sociedade. Assim, nos anos Lula observam-se esforços para expandir e redirecionar políticas sociais, a partir do reforço de programas já existentes ou criação de novos, alegadamente voltados à redução de barreiras sociais aos mais pobres em termos de condições e oportunidades. Embora certas temáticas já estivessem na pauta de governos anteriores, o fato é que foram reorganizadas para fortalecer a ação pública em suas respectivas áreas. Além da estratégia integrada em torno da segurança alimentar (*Fome Zero*) e do programa de transferências que aumentou o poder de compra das famílias mais pobres (*Bolsa Família*), comentados a seguir, costuma-se destacar: as políticas de expansão do chamado crédito popular, principalmente para consumo de automóveis e eletrodomésticos – em especial o “empréstimo consignado”, garantido por pagamento do salário e proventos de aposentadoria e pensões; estímulo à inclusão no sistema bancário, por meio da instituição das chamadas “contas simplificadas”; a concessão de bolsas em faculdades privadas para alunos da baixa classe média (*Universidade para Todos – ProUni*); a expansão da eletrificação rural (*Luz para Todos*); o estímulo à “auto-construção” via redução de impostos de insumos básicos como cimento, e mais tardiamente, o programa habitacional para famílias de baixa renda (*Minha Casa Minha Vida*); entre outras – além do aumento substancial do salário mínimo.

Entre estas iniciativas, o combate à fome foi o que inicialmente se traduziu como principal faceta social do governo recém-eleito¹³⁰. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar

¹³⁰ Já no primeiro pronunciamento após ser declarado eleito, em 27 de outubro de 2010, o presidente Lula afirmava que, se ao final do mandato conseguisse alcançar o objetivo de garantir que todo brasileiro pudesse se

(Mesa) foi criado para implementar um conjunto de propostas variadas que vinham sendo elaboradas pelo Instituto Cidadania (ONG ligada ao PT) desde 2001 e reunidas no programa *Fome Zero*. Uma das principais inovações foi a proposta de transferência direta de renda aos beneficiários para compra exclusiva de comida por meio de cartão eletrônico (o Cartão Alimentação), ao invés de repassar recursos para prefeituras ou entidades de assistência social, evitando assim a rede clientelista e paternalista que costuma caracterizar as relações políticas em grande parte dos municípios brasileiros. Outra medida considerada inovadora foi a criação de Comitês Gestores do Cartão Alimentação, de abrangência municipal, com a participação de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do poder público, que tinham a tarefa de “validar” os nomes inscritos no Cadastro Único iniciado em 2001: tratava-se de participação até então inédita, com efetivo potencial de controle social. A questão da mobilização social assumiu grande centralidade na proposta inicial e, como um dos dois assessores de Mobilização Social do Fome Zero (diretamente subordinados ao presidente, e não ao Mesa), foi nomeado o frade dominicano Frei Betto, de longa trajetória junto às ações de setores da Igreja Católica ligados à Teologia da Libertação, e responsável pela formação de uma rede de equipes de educação popular (por ele chamadas de “talheres”) para a estrutura de controle social do Fome Zero¹³¹.

O projeto que deu origem ao programa, então sob coordenação técnica do futuro titular do Mesa, o agrônomo e professor da Unicamp José Graziano da Silva, já previa a combinação de políticas emergenciais e estruturais. Em 2003, Frei Betto explicava este desenho integrado:

“Ao contrário da maioria dos programas de combate à fome, o Fome Zero não é assistencialista, nem se resume a ações emergenciais. Trata-se de uma política de inserção social, para a qual, mais importante do que distribuir alimentos, é gerar renda, trabalho, resgatar a auto-estima e a cidadania. Ações emergenciais não ficam descartadas, até porque 'a fome não pode esperar', alertava Betinho. O escopo do programa, porém, visa a combinar políticas locais (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, sacolões, Bancos de Alimentos etc.); políticas específicas (cartão-alimentação, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, estoques de segurança, ampliação da merenda escolar etc.); e políticas estruturais (reforma agrária, incentivo à agricultura familiar, microcrédito etc.)” (BETTO, 2003: 54).

Logo antes da implantação, porém, o programa passou a sofrer fortes críticas de natureza conceitual, política e operacional, por parte de setores da mídia e da oposição (como seria esperado) mas também dentro do próprio governo e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar¹³². Em fevereiro de 2003, para responder as críticas em torno das supostas fragilidades do Mesa na coordenação de um programa de natureza intersectorial, envolvendo políticas de

alimentar três vezes por dia, teria cumprido “a missão de sua vida”.

¹³¹ O outro assessor de Mobilização Social nomeado por Lula – e, assim como Betto, companheiro de longa data do presidente, inclusive por laços de amizade pessoal – foi o empresário Oded Grajew, um dos idealizadores do Fórum Social Mundial, responsável por articular parcerias no mundo empresarial.

¹³² A exemplo de nomes importantes no campo da segurança alimentar e membros do Consea, como o bispo católico D. Mauro Morelli, presidente do Consea-MG (envolvido abertamente em polêmica com Frei Betto), ou a médica Zilda Arns, da Pastoral da Criança.

vários setores (segurança alimentar, assistência social, educação, saúde etc.), o governo federal criou uma Câmara de Políticas Sociais. Seu principal resultado, ao cabo de 6 meses de debate, foi a proposta do “Bolsa Família”, reunindo e aprofundando os programas federais de auxílio direto a indivíduos e/ou comunidades carentes até então geridos por diferentes órgãos em único programa de “transferência de renda com condicionalidades”¹³³. Também foram propostos 8 GTs interministeriais ligados à Câmara, incluindo um “GT Fome Zero”, composto por 10 ministérios e a Assessoria de Mobilização Social vinculada à PR, e instalado apenas no fim de 2004. Conforme o relato de dois ativos participantes dos processos na época, M. Takagi e W. Belik, após muitas discussões internas este GT decidiu que o Fome Zero não é um programa e sim uma “estratégia”, agora articulada em 4 eixos que agrupam determinadas ações governamentais nas três esferas.

Portanto, ao contrário do que se acredita em muitos meios, o Fome Zero não foi formalmente extinto: o Bolsa Família seria seu “carro-chefe”, vinculado ao eixo de *acesso à alimentação*, junto com outras ações de segurança alimentar, ao lado dos eixos de *fortalecimento da agricultura familiar*, onde entram as linhas de crédito do Pronaf e as compras governamentais do PAA, *geração de renda*, onde entram a economia solidária, o microcrédito e ações de “inclusão produtiva”, e *articulação, mobilização e controle social*. Na prática, porém, ficou muito mais tímido do que a proposta inicial, desaparecendo do desenho “integrado” questões estruturantes como a intensificação da reforma agrária e a extensão da previdência. Nem chega a ser propriamente uma integração, já que as ações são exatamente as mesmas que cada ministério já desenvolve, independente da estratégia Fome Zero, evidenciando as dificuldades de atuação intersetorial que se repetem em outras áreas. Conforme a crítica de Takagi e Belik:

“[O] resultado final tende a ser mais um somatório de ações do que a efetiva integração dos mesmos em uma Política de Governo. Ou seja, a partir dessa resolução, o Fome Zero, carro-chefe da política social do Governo Lula, corre o risco de virar uma mera unidade de agregação de ações definidas *a posteriori* da criação de cada uma delas (...). O caminho de atuar por meio da Estratégia, e não por meio de um Programa, que exige uma gestão conjunta, é o de menor risco e menor resistência. Todos esperam saber o seu campo de atuação, para continuar a atuar da forma como atuavam antes, ou seja, setorialmente” (TAKAGI & BELIK, 2007: 193)

Além da inflexão de uma proposta multidimensional centrada na segurança alimentar para uma política focalizada de combate à pobreza, a outra mudança significativa foi substituir o formato que privilegiava a parceria com a sociedade civil na versão inicial por uma aposta mais centrada no pacto federativo, com as prefeituras e governos estaduais¹³⁴. Já no fim de 2003, os

¹³³ A exigência de condicionalidades foi inspirada particularmente pelo Bolsa Escola, originalmente criado na gestão do petista Cristóvam Buarque no governo do Distrito Federal (1995-1999) e depois transposto para a esfera federal. Além da frequência escolar de crianças e adolescentes, as condicionalidades envolvem acompanhamento de saúde de gestantes, nutrizes e crianças, e participação de crianças em risco ou retiradas do trabalho infantil em atividades sócio-educativas.

¹³⁴ A inserção no Cadastro Único passou a ser registrada junto às prefeituras e governos, embora não sejam estes que atribuem os cartões, que são emitidos pelo operador financeiro (Caixa Econômica). Mas é dos órgãos locais a responsabilidade de enviar os dados de acompanhamento das condicionalidades cumpridas pelas famílias. O empenho dos governos locais nestas tarefas fica garantido por mecanismos como repasses atrelados ao Índice

Comitês Gestores do Cartão Alimentação – que haviam sido eleitos localmente e passado por capacitação para atuar no controle de políticas de segurança alimentar – estavam desintegrados.

Neste mesmo contexto de reorganização institucional, no bojo de ampla reforma ministerial, em janeiro de 2004 as pastas de Assistência Social e de Segurança Alimentar e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Bolsa Família foram fundidas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹³⁵. Até o fim do segundo governo Lula, a atuação do MDS se concentrará nas três áreas que lhe deram origem: (1) a política de *assistência social*, realizada por meio de repasses a estados e municípios no âmbito do Sistema Único de Assistência Social; (2) a política de *segurança alimentar*, por meio de ações emergenciais ou continuadas de estímulo à produção, distribuição e consumo de alimentos, apoiando especialmente a agricultura familiar, com destaque para as compras governamentais para estoque e doação; e (3) a política de *renda mínima de cidadania* às famílias em situação de pobreza, materializada no Programa Bolsa Família (PBF). Além destas três áreas, o MDS apoiou projetos de inclusão produtiva voltados aos públicos beneficiados nas transferências, embora apenas em 2009 tenha alterado estrutura e atribuições de modo a conferir-lhes maior institucionalização¹³⁶.

Um dos panos de fundo do estabelecimento de programas como Fome Zero e Bolsa Família no topo da agenda social foi o debate em torno da universalização *versus* focalização das políticas sociais, que vinha desde os anos 1990. A implantação de novos parâmetros para alocação de recursos assumiu centralidade no começo dos anos 2000, potencializada pelo cenário de restrições orçamentárias das décadas anteriores: dada a escassez de recursos, no acesso a estas políticas deveria prevalecer a *lógica dos direitos* ou a *lógica das necessidades* (em geral, segundo critérios de renda)? Argumentos pró-focalização dos gastos sociais fortaleceram-se diante das constatações de que os problemas sociais no Brasil giram em torno não da pobreza em si (tanto na renda *per capita* média, quanto no volume de recursos), mas da persistência da extrema desigualdade interna¹³⁷. Já nesta época o debate ultrapassara fronteiras acadêmicas e a

de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), calculado a partir de indicadores de educação e saúde: quanto maiores as taxas de acompanhamento, maior o índice e portanto mais elevado o recurso financeiro mensal repassado pelo MDS para apoiar ações administrativas do PBF no município.

¹³⁵ O novo órgão foi assumido pelo ex-prefeito de Belo Horizonte e então deputado federal Patrus Ananias (PT-MG), designado como aquele que seria o novo “super-ministro do social” – termo em alusão (e contraposição) ao do então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, que se firmava na mídia nacional como “super-ministro da economia”, numa clara expressão do tipo de antagonismo estabelecido desde o início da era Lula entre políticas sociais e econômicas. Ananias permaneceria no comando da pasta pelos dois mandatos do presidente Lula.

¹³⁶ Mas, na passagem para o governo Dilma, a Secretaria de Articulação e Inclusão Produtiva foi extinta, tendo sua titular assumido a novíssima Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (Sesep), responsável pela coordenação do plano Brasil Sem Miséria, a principal bandeira social do novo governo.

¹³⁷ Os economistas ligados ao Ipea R. P. Barros, R. Henriques e R. Mendonça (in: HENRIQUES, 2000) vêm contribuindo para desconstruir a percepção da desigualdade unicamente em termos econômicos, algo que acaba por naturalizá-la. Ou seja, a política social costuma considerar os números da pobreza, mas não padrões de desigualdade que se reproduzem através de gerações sob recortes como raça, gênero, escolaridade, faixa etária e região. Uma das hipóteses centrais aqui é a de que as políticas universalistas existentes não estariam sendo capazes de reduzir essas desigualdades. Outra é a de que grande parte dos gastos públicos nas políticas

focalização era defendida como instrumento da política social por organismos como o FMI e o Banco Mundial, sendo adotada por Chile, Argentina e o próprio Brasil, ainda nos anos FHC.

Logo no primeiro ano do governo Lula, a polêmica adquiriu evidência com a publicação de dois documentos do Ministério da Fazenda (MF, 2003a, 2003b) que defendiam maior focalização nos gastos sociais do governo federal, despertando imediatas críticas como as da sanitarista da UERJ L. Tavares Soares (2004a), ou da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo (PMSP/SDTS, 2003), na época comandada por M. Pochmann.

Um dos principais argumentos, senão o central, para justificar a concentração de gastos sociais nos mais pobres no Brasil tem sido a escassez de recursos. Mas os críticos à focalização chamam atenção para as causas da escassez, fortemente vinculadas à prioridade a superávits fiscais primários cada vez mais altos para pagar juros da dívida, dentro de quadro de baixíssimo crescimento econômico até 2003. O documento elaborado pelo então secretário Pochmann acusa defensores da focalização de “inverterem os termos do debate”, ao atribuírem papel central aos gastos sociais na perpetuação das desigualdades, quando na verdade há causas tão cruciais como a herança escravista, a oferta estruturalmente exorbitante de mão-de-obra, a financeirização da economia, ou a estrutura tributária altamente regressiva (PMSP/SDTS, 2003: 2)¹³⁸.

Por outro lado, alguns autores pró-focalização argumentam que os recursos governamentais destinados à área social seriam suficientes, e neste caso a má focalização é que responderia pela baixa eficácia na sua utilização para o combate à desigualdade (BARROS & CARVALHO: 2003). Já críticos da focalização refutam este argumento como típico de uma visão de Estado mínimo, em que a política social se resume a ações assistencialistas aos mais pobres, em contraponto à visão de “resgate da dívida social” que caracterizou a construção do arcabouço de políticas de saúde, educação, trabalho, reforma agrária etc., e defendem ao invés um volume de recursos substancialmente superiores aos atuais para que direitos sejam preservados e estendidos aos segmentos ainda não incorporados (THEODORO & DELGADO, 2003).

Outro ponto geralmente levantado pelos críticos à focalização diz respeito ao critério básico de “linha de pobreza”, tal como o adotado pelo Bolsa Família¹³⁹. Este tipo de opção pode deixar de

universalistas acaba se direcionando aos mais ricos, realimentando a desigualdade. É nesse sentido que os estudos de Barros & Foguel (in: HENRIQUES, 2000) e Barros & Carvalho (2003) afirmam que o combate às desigualdades estruturais, através de ações focalizadas, teria muito mais impacto sobre a redução da pobreza do que apenas o crescimento econômico que tem sido predominantemente enfatizado como solução.

¹³⁸ Vários são os que criticam o argumento generalizado de “contenção de gastos públicos”. Um deles é Sen (2001), que lembra que no passado governos de países ricos investiram na ampliação massiva de oportunidades básicas por meio de políticas sociais universalistas. Apesar disso, a partir dos anos 1990 passam a pregar justamente o contrário aos países pobres ou em desenvolvimento: que permitam que o livre-mercado regule tudo, mesmo áreas como educação fundamental. Ideia significativa aqui é a de que ampliar essas oportunidades básicas através da ação estatal tem implicações diretas e indiretas sobre o próprio desenvolvimento econômico: uma população alfabetizada, que saiba fazer contas, seja bem treinada profissionalmente etc., contribuiu muito mais para o aumento da capacidade produtiva e da qualidade que os mecanismos de mercado tanto almejam.

¹³⁹ O PBF adota critério básico de linha de pobreza, combinado com critérios variáveis segundo a composição familiar, criando duas categorias de acesso: famílias consideradas *extremamente pobres* (renda mensal *per capita* até R\$ 70,00), incluídas independentemente de sua composição, e as consideradas *pobres* (entre R\$

fora do campo de ação estatal indivíduos ou famílias que estejam acima desta linha e mesmo assim se encontrem em situação muito vulnerável (cf. **Box 4**). Além disso, lembra Soares, verifica-se significativa rotatividade perto da linha de pobreza, diante de eventos como perda do trabalho, velhice ou doença (2004b: 41). Por tudo isso, a focalização baseada no nível de renda (seja individual ou familiar) traria em si o risco de virar mecanismo de exclusão¹⁴⁰.

Box 4

EXPANSÃO DAS LIBERDADES X DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Defensores da focalização citam com frequência o economista indiano Amartya Sen (2001), para quem a “expansão das liberdades” – entendidas como “possibilidades que as pessoas têm para realizar plenamente suas capacidades” – seria critério muito mais apropriado do que a “distribuição de renda” para ampliar o desenvolvimento econômico e social. Sen diz que a desigualdade na distribuição de liberdades pode ampliar a desigualdade de renda ou ser até mais prejudicial. De fato, mesmo se há um aumento na renda, isso não significa que o indivíduo consiga realizar plenamente suas potencialidades, caso esteja privado da liberdade para fazê-lo (por ex., se estiver doente ou for analfabeto). Isso remete à concepção multidimensional (social, política, ambiental etc.) de desenvolvimento, muito além do mero crescimento econômico, bem como às críticas sobre a percepção da desigualdade apenas como pobreza.

Mas uma leitura mais atenta do livro *Desenvolvimento como Liberdade* (2001) mostra que Sen critica o direcionamento das políticas sociais para um público-alvo – e em particular segundo o critério da renda (base informacional de políticas como o Bolsa-Família) – no mínimo como instrumento ambíguo.

Entre as possíveis distorções da focalização, Sen aponta as seguintes (2001: 161-2):

- (1) *distorção de informação*: o sistema de fiscalização para garantir quem está dentro ou fora do critério de focalização pode cometer erros e desqualificar casos genuínos, além de desencorajar alguns indivíduos que estejam realmente qualificados a receber os benefícios;
- (2) *distorção de incentivos*: a focalização pode afetar o comportamento econômico dos beneficiários, por exemplo, quando um beneficiário se sente desencorajado a iniciar uma atividade econômica porque perderá seu auxílio ao conseguir remuneração acima do limite;
- (3) *desutilidade e estigma*: a focalização exige a identificação da pessoa como pobre, o que pode distorcer a própria busca de auxílio (segundo Sen, a questão aqui tem a ver com o *self-respect*, ou “auto-respeito”, de que fala John Rawls em sua *Teoria de Justiça*, um ponto que formuladores de políticas não costumam considerar);
- (4) *custos administrativos e corrupção*: além dos altos custos para cadastrar o público-alvo e fiscalizar os processos de focalização, há ainda o risco de que os burocratas responsáveis exerçam seu poder assimétrico em relação aos possíveis beneficiários;
- (5) *sustentabilidade política e qualidade*: os beneficiários de uma política focalizada costumam ser muito fracos politicamente e não conseguem influir para defender os programas e manter sua qualidade.

70,01 a R\$ 140,00), beneficiadas desde que tenham crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos de idade. Em 2010, obedecendo-se aos respectivos critérios, o benefício variava entre R\$ 22,00 e R\$ 200,00, valores passíveis de acréscimo por contrapartida de municípios e estados em pactuação com o MDS.

¹⁴⁰ Há diferentes tipos de focalização. A crítica se refere ao critério de “linha de pobreza”, mas é preciso destacar o que pretende combater desigualdades de raça, gênero e faixa etária que historicamente perpassam a desigualdade de renda e conformam a pobreza. Dados como os das edições do *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, elaborado pelo Ipea desde 2005 com base na PNAD/IBGE, demonstram com eloquência que políticas universais não têm sido neutras em relação a aspectos como gênero e raça. Nesses casos, a discriminação positiva pode ser mais justa e efetiva do que a renda, focalizando grupos definidos (negros, indígenas, mulheres, jovens etc.). Trata-se, porém, de usar a focalização como instrumento para corrigir desvios históricos que reproduzem as desigualdades, não como alternativa definitiva de política social. Outra possibilidade, mais promissora, é a “focalização territorial”. Como argumenta Soares (2004a, 2004b), dificilmente se achará um rico no meio do semi-árido nordestino, ou numa favela de uma periferia metropolitana. Aqui, portanto, a opção seria focalizar determinadas regiões e, dentro delas, praticar a universalização.

Um terceiro ponto diz respeito à possibilidade de que políticas direcionadas exclusivamente aos mais pobres em suas necessidades mínimas acabem por estabelecer um sistema de serviços limitados e de qualidade inferior, em uma concepção residual de *welfare state*. Isso seria tanto mais grave ao ocorrer em contraposição a sistemas privados (e bons) de saúde, educação e previdência, contribuindo para ampliar o fosso social. Existiria ainda o risco, ligado aos limites da “linha de pobreza”, de que parcelas da população pobre que não se encaixam nos critérios focalistas estabelecidos precisem recorrer ao mercado, por meio de serviços privados.

No que se refere aos mecanismos de focalização do Bolsa Família, embora seus gestores defendam seu uso não sob concepção residual e sim como aplicação de critérios de priorização que garantam direitos e enfatizem a inclusão (cf. CUNHA, R., 2008), não há dúvida de que a perspectiva é distinta do que se projetava ao articular as ações de segurança alimentar, agricultura familiar, geração de trabalho e renda, acesso a bens e serviços de cidadania (educação, saúde etc.), e até a reforma agrária, numa lógica mais próxima do que Belik & Dal Grossi (2003) chamam de “modelo híbrido”, combinando direitos universais com a focalização propriamente dita. A inflexão operada a partir da criação do PBF fez que a transferência de renda focalizada, antes apenas uma ação dentre muitas outras originalmente consideradas até mais importantes, assumisse papel central na política social. Embora em tese o PBF esteja integrado a outras ações em uma “estratégia” articuladora, na prática tudo parece se aproximar do que Takagi & Belik chamaram, na passagem acima citada, de “somatório de ações”. No fim, como salientam Almeida Filho e Souza, a focalização dos recursos tal como se operou “foi a materialização da primazia da política macroeconômica (ortodoxa) sobre a política social” (in: ORTEGA & ALMEIDA FILHO, 2007: 221). Aqui, poderia-se acrescentar: no debate antes relatado acerca da focalização, a posição do Ministério da Fazenda acerca da concentração de “gastos sociais” nos “mais pobres entre os pobres” seria a que no fim acabou triunfando ao longo do primeiro governo Lula, em detrimento de outras concepções. E mais: quando o perfil da área econômica mudou e ascenderam os “desenvolvimentistas”, as opções sociais não sofreram inflexão significativa, mostrando o quanto a desvinculação entre “social” e “econômico” simplesmente se naturalizou no debate hegemônico em torno de desenvolvimento – e nessa direção que, retomando o início da seção, o debate pós-“Carta ao Povo Brasileiro” seria em grande medida um falso debate.

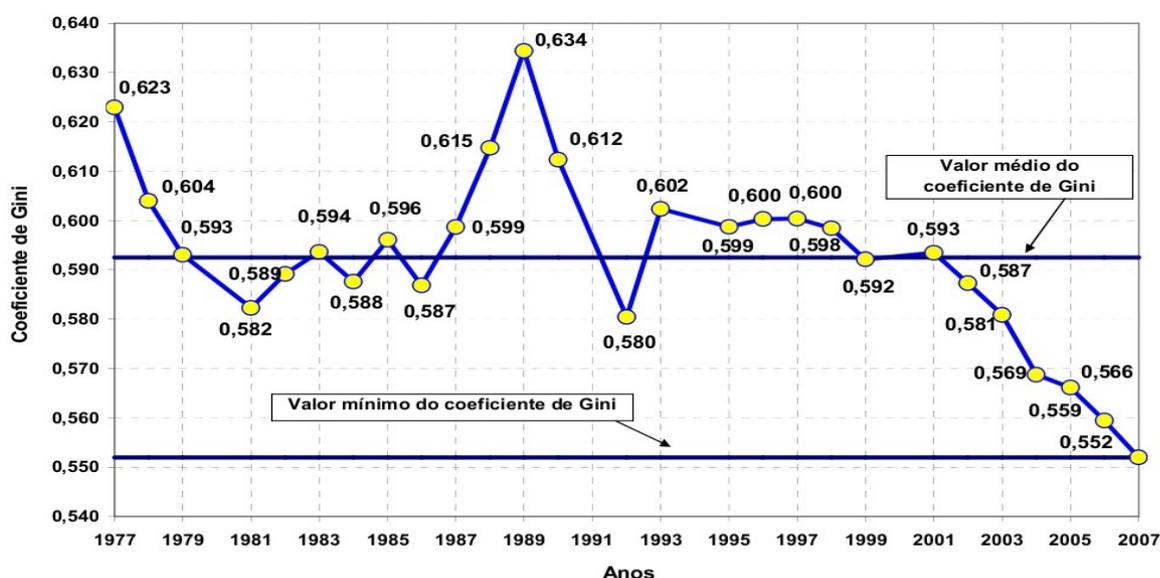
Com a rápida expansão do programa Bolsa Família por todo o país¹⁴¹, ganhou força outro debate – bastante relacionado ao da universalização *versus* focalização – em torno das políticas ditas *compensatórias*, versão mais conhecida da focalização, e políticas ditas *emancipatórias*, tidas como as famosas “portas de saída” para a condição de vulnerabilidade dos públicos focalizados. A discussão central é a de que políticas compensatórias podem ser importantes para os setores excluídos da população, mas, mesmo quando muito bem focalizadas, tendem a ser

¹⁴¹ Segundo dados do MDS, em 2004 o PBF atingia 5,7 milhões de famílias; em 2005 aumentou para 8,7 milhões de famílias; em 2010, com o programa implementado em 100% dos municípios, o total já era de 12,5 milhões de famílias (o equivalente a 43% das famílias com renda *per capita* até R\$ 140,00, segundo dados da PNAD 2008).

pouco eficazes e eficientes no combate à exclusão para além do curto prazo¹⁴². A questão de fundo reside na necessidade de se articular os dois tipos de política, e nas estratégias para isso. Nesta discussão, assume especial destaque a articulação com políticas de geração de trabalho e renda ou, para usar dos termos do debate em torno da “nova questão social”, o elemento central da luta contra as desigualdades passaria não pela redistribuição da renda, mas pela distribuição primária da renda obtida pela inclusão de todos em condição de se inserir nos processos de produção e reprodução de meios de vida. No plano federal, essa articulação tem sido no mínimo tímida, ponto retomado no capítulo 4 porque tem a ver com a rede de políticas de ES.

A discussão em torno das opções recentes da política social, particularmente no que se refere ao protagonismo dos programas de transferência de renda e seus dilemas, entrou num novo patamar quando os dados do IBGE começaram a revelar dois fatos decisivos para consolidar os caminhos da política social: de um lado, uma importante redução nos números da pobreza e da extrema pobreza; de outro, um declínio acentuado e contínuo na desigualdade de renda no país (**Gráfico 4**) – uma das quedas mais aceleradas entre os países que efetuam esta mensuração, ainda que o Brasil permaneça um dos países mais desiguais do mundo.

Gráfico 4 - Evolução da desigualdade na renda familiar per capita (Coeficiente de Gini) - Brasil (1977-2007)



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 2007.

Extraído de Ipea (2008: 3).

Embora os dados variem ligeiramente de acordo com o tratamento metodológico, em todos os casos a interpretação é clara: a primeira década do terceiro milênio, particularmente a partir de 2003, foi marcada pela redução da desigualdade social. Há menos consenso, porém, quanto aos determinantes para dados tão positivos: se alguns estudos ressaltam o papel dos rendimentos do trabalho, outros levantam os aumentos reais do salário mínimo e as políticas sociais (cf. **Box 5**).

¹⁴² Para a economista da UFRJ Lena Lavinas (2003, 2007), não faz sentido focalizar se não existem serviços públicos, gratuitos e de boa qualidade, para atender necessidades despertadas de reintegração social e ascensão pessoal, rompendo o círculo vicioso de dependência e marginalização: implica criar a infraestrutura social que impeça que indivíduos ou famílias, ao serem desligados de dado programa, voltem à condição de exclusão.

A outra evidência que emerge dos recentes dados sobre distribuição de renda é a ampliação da chamada “classe média”, o rótulo atribuído ao estrato no meio da pirâmide social, que em 2008 já havia se tornado a maioria (51%) da PEA, o equivalente a 19 milhões de pessoas, conforme dados da FGV, com base na PME e na PNAD (NERI, 2008a). Como grande parte nasceu da mobilidade social que nos anos Lula tirou pelo menos 21,5 milhões da pobreza – segundo cálculo do Ipea a partir do número de pessoas que viveriam com menos de 1/4 de salário mínimo, não fossem as transferências (IPEA, 2010a) – também vem sendo chamada de “nova classe média”, termo amplamente utilizado inclusive pelo governo federal¹⁴³. Sob o olhar atento de setores do governo, do mercado e da mídia, especialistas passaram a discutir as características desta “nova classe média”, principalmente ligadas a hábitos e preferências de consumo¹⁴⁴.

Box 5

POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL A PARTIR DE 2001: dados selecionados e possíveis determinantes

Os pontos a seguir sintetizam dados selecionados nas pesquisas do IBGE (principalmente PNAD e PME), e algumas interpretações sobre possíveis determinantes:

(1) O recente movimento de declínio da desigualdade de renda observado na PNAD começou de fato em 2001. Em 7 anos, o índice de Gini declinou 7%, passando de 0,593 em 2001 para 0,552 em 2007, a uma taxa de redução média anual de 1,2%. Estes dados são confirmados também pela razão entre a renda média apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 20% mais pobres, que declinou 6,7 pontos percentuais neste período (IPEA, 2008; BARROS, CARVALHO *et al.*, 2010). Entre 2001 e 2008, a renda dos 10% mais pobres subiu em termos reais 72% e a dos 10% mais ricos apenas 11,2% (NÉRI, 2009).

(2) Apesar da redução no coeficiente de Gini, o Brasil permanece profundamente desigual: segundo a PNAD 2008, a parcela da renda apropriada pelos 50% mais pobres era apenas ligeiramente maior que a parcela apropriada pelo 1% mais rico.

(3) Paralelamente à redução da desigualdade, observa-se também diminuição das porcentagens de pobres e extremamente pobres, que caíram, respectivamente, 11 e 7 pontos percentuais entre 2001 e 2007. A pobreza caiu 10,2 pontos percentuais entre 2002 e 2007, mais do que no conjunto dos países da América Latina em 15 anos (1990-2005).

(4) Conforme ressalta comunicado do Ipea de 2008, há dois movimentos distintos ao longo do período pós-2001: entre 2001 e 2003 (anos em que não houve crescimento econômico), a despeito da queda na desigualdade, verifica-se um decréscimo na renda familiar *per capita*; já a partir de 2003 há um aumento da renda em todos os grupo sócioeconômicos, e principalmente nos mais pobres, reduzindo-se simultaneamente a pobreza e a desigualdade. Ou seja, no período mais recente, não apenas a distribuição de renda do país melhorou, mas todos os decimos da distribuição de renda familiar *per capita* ganharam. Ao contrário de períodos anteriores, em que a queda na pobreza e extrema pobreza se explicava pelo crescimento econômico, neste caso mais recente deve-se justamente à redução na desigualdade (IPEA, 2008; BARROS, CARVALHO *et al.*, 2010).

(5) Segundo comunicado do Ipea de 2010, as transferências assistenciais e previdenciárias (contributivas ou não) mais que dobraram nas últimas três décadas, passando a representar quase 20% da renda das famílias brasileiras. A participação destas transferências na renda familiar aumentou para todos os estratos, mas sobretudo para os mais pobres (a chamada classe E), ampliando consideravelmente sua contribuição para o combate à pobreza. Em 2008, 18,7 milhões de pessoas viviam com menos de 1/4 de

¹⁴³ Exemplo disso são pesquisas encomendadas com base nos dados do IBGE e seminário realizado em agosto de 2011 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, ligada à Presidência, que criou inclusive uma página sobre o tema: <http://www.sae.gov.br/novaclassemedia/>

¹⁴⁴ Mas interessaria conhecer mais sobre seus valores, ideários, visões de mundo, posicionamentos políticos e comportamentais, filiações associativas etc., estabelecendo suas diferenças quanto à classe média “convencional”, já que não é só de estratos de renda que se trata. Esta tarefa permanece em aberto, embora já existam estudos, como os de Souza & Lamounier (2010). Cf. também Ricci (2010), capítulo II.

salário mínimo *per capita*, mas, sem as transferências, seriam 40,5 milhões, ou seja, mais do que o dobro (IPEA, 2010a).

(6) Estudo da FGV coordenado pelo economista Marcelo Néri parte de uma decomposição do índice de Gini por fontes de renda para concluir que a principal explicação para a queda na desigualdade entre 2001 e 2008 viria majoritariamente dos rendimentos do trabalho (66%). Programas sociais como o Bolsa Família responderiam por 17% da redução da desigualdade, um índice maior do que os benefícios da previdência social, que explicariam 15,7% da queda da desigualdade. Tal decomposição sugere que programas como o Bolsa Família são mais baratos e eficazes para a redução da desigualdade: “cada ponto percentual de redução de desigualdade pelas vias da previdência custou em termos monetários 384% mais que o obtido pelas vias dos programas sociais” (NÉRI, 2009).

(7) Outro estudo da FGV coordenado por Néri foca o crescimento da “nova classe média”, ou faixa C de renda, definida como “entre os imediatamente acima dos 50% mais pobres e os 10% mais ricos na virada do século. Heuristicamente, os limites da classe C seriam as fronteiras para o lado indiano e para o lado belga da nossa Belíndia. (...) A nossa classe C auferem em média a renda média da sociedade, ou seja, é classe média no sentido estatístico. Dada a desigualdade, a renda média é alta em relação a nossa mediana. Em relação ao resto do mundo: 80% das pessoas no mundo vivem em países com níveis de renda *per capita* menores que o brasileiro. A classe C é a imagem mais próxima da sociedade brasileira.” (NÉRI, 2008a). Na análise da FGV, o critério de demarcação é a renda domiciliar *per capita* do trabalho, depois expressa em termos equivalentes de renda domiciliar total, compreendida entre R\$ 1.064 e R\$ 4.561 (valores de 2008).

Rivalizando com a grande ênfase dada ao papel das transferências de renda assistenciais e previdenciárias, a explicação da redução da desigualdade e pobreza a partir dos rendimentos do trabalho apóia-se em dados que indicam o crescimento da ocupação, com destaque para a forte recuperação do emprego assalariado formal, em taxas superiores ao do crescimento do PIB, com impactos sobre a taxa de desemprego metropolitana e a redução da informalidade no conjunto dos ocupados (*cf.* DIEESE, 2010b, entre outros). Os dados mais significativos a serem aqui destacados são os da expansão do assalariamento formal evidenciada nos sucessivos recordes dos níveis de emprego formal nos registros administrativos do MTE desde 2004¹⁴⁵ e a série de aumentos reais no salário mínimo, principalmente a partir de 2005¹⁴⁶.

Os dados positivos renovaram o fôlego do paradigma do assalariamento, sendo evidentemente muito festejados por todo o governo Lula, em particular pelos dirigentes da pasta de Trabalho e Emprego, cujos principais quadros eram oriundos do mundo sindical, imersos na lógica (revalorizada) do emprego com carteira¹⁴⁷. As tendências atuais das políticas de trabalho e

¹⁴⁵ Segundo a RAIS, entre 1999 e 2009 foram criados 16,2 milhões de empregos com carteira assinada, sendo que 72% destes (ou 11,7 milhões) só desde 2003. Já o CAGED indicava, até agosto de 2010, a geração de quase 2 milhões de novos postos formais de trabalho no ano, melhor desempenho na história do registro. Essa dinâmica tem sido objeto de diferentes leituras: para uma síntese de possíveis determinantes, ver Cardoso Jr. (2007).

¹⁴⁶ Segundo o Dieese, que realiza estudos sistemáticos sobre o salário mínimo e seus impactos e lacunas, entre 2002 e 2010 o aumento real do SM foi de 53,67%, alcançando, em janeiro de 2010, o maior valor real da série de médias anuais desde 1986. Além disso, ainda de acordo com o Dieese, desde 2004, a maior proporção do reajuste foi superior aos índices de inflação. Na avaliação do Ipea em comunicado, “o aumento do salário mínimo que beneficia os trabalhadores de baixa renda, além do aquecimento da economia que permite sustentar a demanda por esses trabalhadores, bem como a queda dos rendimentos dos trabalhadores mais qualificados, foram os principais responsáveis pela queda da desigualdade de renda do rendimento do trabalho” (2010a: 11).

¹⁴⁷ Os três primeiros mandatários da pasta, assim como o titular da SPPE, vieram de setores da CUT. O primeiro ministro em 2003 foi o ex-deputado federal do PT e candidato derrotado ao governo baiano, Jaques Wagner (posteriormente eleito governador em 2006, reeleito em 2010). Em 2004, na reorganização ministerial, assumiu o

emprego continuam, portanto, a enfatizar este paradigma, apesar dos limites para enfrentar outras realidades do mundo do trabalho, além da desarticulação com outras áreas da política social, como a educação, e dos muitos dilemas para concretizar as “portas de saída” dos programas de combate à pobreza. Apesar de medidas importantes nas políticas sociais, educacionais e de defesa de direitos sob o governo Lula, as políticas de trabalho, com sua legislação arcaica e problemas históricos, permaneceram praticamente inalteradas. Na verdade, é possível ir além e afirmar que o trabalho nunca assumiu o lugar de principal política da área social.

A maior mudança entre os programas “clássicos” do SPE foi na área de qualificação, com a substituição do antigo Planfor, então alvo de muitas críticas e denúncias de fraude, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que manteve a execução em parceria com as Secretarias Estaduais do Trabalho, ao mesmo tempo em que estabeleceu novos formatos, principalmente os Planos Setoriais de Qualificação, além de alterar metas, carga horária e sistema de monitoramento. Contudo, desde 2002 havia forte queda nos recursos para a qualificação, e o início do governo Lula não mudou este quadro¹⁴⁸.

No caso do Proger, nos primeiros anos Lula o Codefat aprovou a criação de uma série de novas linhas de crédito para finalidades específicas (turismo, material de construção, pesca, exportação para MPEs etc.), triplicando o valor de recursos contratados no âmbito do programa – porém, como já disse, com limites para atingir os mais pobres, pela própria lógica do fundo patrimonial, cujos operadores são obrigados a fazê-lo rodar. A este problema de concepção, vêm somar-se os problemas de implementação do Proger por meio dos bancos públicos credenciados a operá-lo, cuja cultura de atendimento ao público via de regra se aproxima das exigências do setor privado, mesmo ao operar políticas focalizadas¹⁴⁹.

Os recentes resultados agregados do Proger comprovam que, em comparação com a média de operações e de recursos contratados até 2002, o programa deu expressivo salto quantitativo, em especial no que se refere ao chamado setor de “pequenos empreendimentos”¹⁵⁰. Este, como

deputado federal Ricardo Berzoini, ligado a sindicatos de bancários, e que até então chefiara a Previdência no governo Lula. Em 2005, quando Berzoini saiu para voltar à Câmara e depois assumir a presidência do PT no auge da crise do chamado “mensalão”, o MTE passou a ser comandado pelo então presidente da CUT, Luiz Marinho. Durante as três gestões petistas, a SPPE foi comandada por Remígio Todeschini, ligado aos setores metalúrgicos da CUT e ex-coordenador da ADS/CUT. A partir de 2007, como resultado das alianças do novo mandato, o PDT substituiu o PT no comando do MTE, sob o comando do presidente do partido, Carlos Lupi, titular da pasta até o fim do governo Lula, e mantido quando começou o governo Dilma.

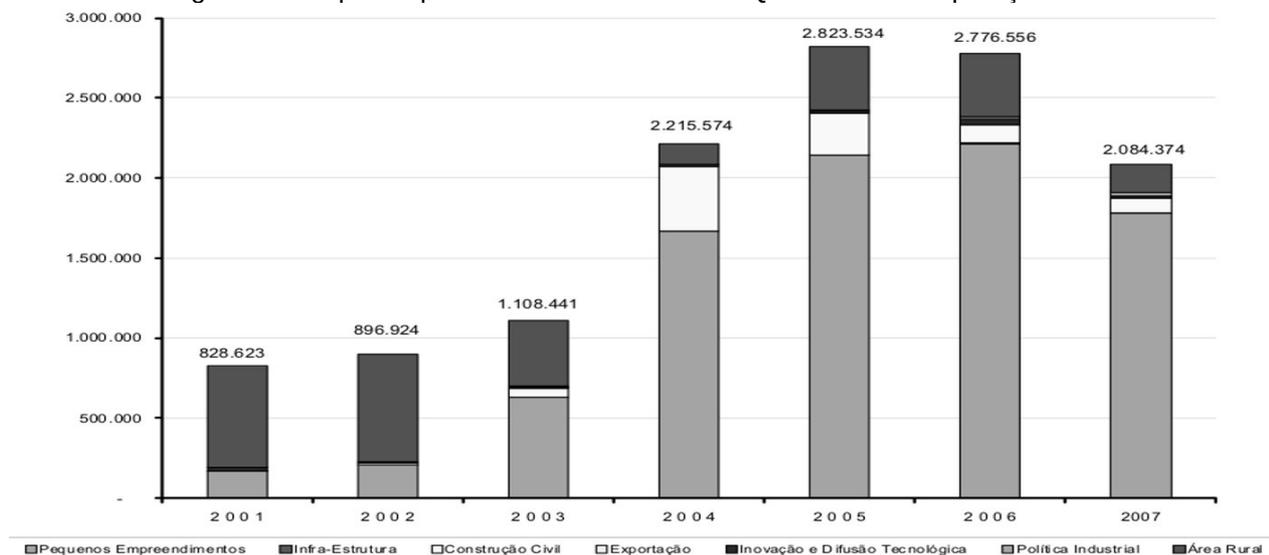
¹⁴⁸ Cardoso Jr. registra que, em 2005, a política de qualificação tinha dimensões comparáveis às de dez anos antes, sendo que boa parte disso dentro do Primeiro Emprego (CARDOSO JR., 2005).

¹⁴⁹ Exemplo dos mais significativos é o do BNDES, que, na contramão de seu papel de “desenvolvimento social”, está desempregando mais que empregando, ao financiar setores que substituem mão-de-obra e causam fortes impactos negativos sociais e ambientais (mineração, siderurgia, etanol, hidrelétricas, entre outros). A este respeito, ver o “Mapa Interativo de Projetos Apoiados pelo BNDES” (www.plataformabndes.org.br/mapas/), elaborado pela Plataforma BNDES, conjunto de organizações e movimentos sociais que monitoram socialmente o banco e pressionam por sua democratização. Em 2010, o Mapa trazia informações (retiradas dos próprios documentos do BNDES e sob permanente atualização) sobre 522 projetos financiados pelo banco no país.

¹⁵⁰ As linhas do Proger direcionadas aos “pequenos empreendimentos” são as seguintes: (1) M&PE Investimento;

mostra o **Gráfico 5**, extraído de informe de resultados do período 2001-2007 (MTE, 2008), cresceu muito a partir de 2003, tornando-se o principal setor em número de operações e recursos contratados no âmbito do FAT: entre 2004 e 2007, a média foi de R\$ 6,2 bilhões ao ano para cerca de 1,9 milhão de créditos anuais no conjunto de linhas de “pequenos empreendimentos”.

Gráfico 5 - Proger - Desempenho por Setor de 2001 a 2007 - Quantidade de Operações



Extraído de MTE (2008: 22)

A maior parte do valor destinado pelo Proger aos “pequenos empreendimentos” concentra-se nas linhas direcionadas a *micro e pequenas empresas* (MPEs) com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões, que obtiveram 98% do total de recursos para o setor em 2007. Em contrapartida, a linha destinada a *cooperativas e associações* do meio urbano, também incluída no setor de “pequenos”, teve significativo declínio ao longo do período, chegando, em 2007, a apenas 1.068 operações num total de R\$ 25,3 milhões contratados, respectivamente o equivalente a 19% das operações e 16% dos recursos que haviam sido contratados em 2002. Ainda a respeito do Proger, vale ressaltar as exigências do FAT que continuam altas para que o crédito chegue aos empreendimentos mais vulneráveis¹⁵¹. Em particular os números do FAT Empreendedor Popular, criado para atingir pessoas físicas em operações de até R\$ 3 mil, passaram por notável redução a partir de 2005, mesmo ano de criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado¹⁵², que atende faixa similar de público, indo de 110 mil

(2) M&PE Capital de Giro; (3) M&PE Turismo / Investimento; (4) M&PE Turismo / Capital de Giro; (5) FAT Turismo Senior; (6) Cooperativas e Associações; (7) Profissional Liberal e Recém-Formado; (8) FAT Empreendedor Popular; (9) FAT Linha Branca (eletrodomésticos); e (10) Jovem Empreendedor (MTE, 2008).

¹⁵¹ Para MPEs: na linha de *investimento*, financiamentos a juros de 5,3% ao ano mais TJLP, com prazo até 8 anos (BB e BASA) ou 5 anos (CEF); e na linha de *capital de giro*, a juros médios de 2,5% ao mês (BB) ou entre 6 a 12% ao ano (CEF), dependendo do valor contratado, com prazo até 18 meses. Para o *FAT Empreendedor Popular* (pessoas físicas de baixa renda, exceto profissionais liberais, com faturamento anual até R\$ 120 mil): teto de R\$ 3 mil, com juros de 3% ao ano mais TJLP e prazo até 3 anos (BB) e 18 meses (CEF). Para *cooperativas e associações*: teto de R\$ 1 milhão no BB e apenas R\$ 50 mil na CEF, com juros de 4% ao ano mais TLJP, com prazo até 8 anos (BB e BASA) ou 5 anos (CEF).

¹⁵² Como a gênese deste programa está ligada à própria política de economia solidária, que mantém com ele relações ambíguas, as dinâmicas de criação e funcionamento do PNMPO serão detalhadas no capítulo 4.

operações em 2003 para 6,6 mil em 2006. Uma das hipóteses para a queda na demanda de recursos do FAT é que o PNMPO permite que os agentes financeiros utilizem os recursos da exigibilidade bancária, cuja remuneração é bem menor. Conforme vem apontando o Ipea em seus boletins, “isso mostra que o custo decorrente do patamar de remuneração dos depósitos do FAT constitui de fato um limite para a expansão do crédito por meio dessa fonte” (IPEA, 2007: 150-1).

Entre os principais quadros que assumiram o MTE no cargos de dirigentes e assessores, muitos deles especialistas que vinham se debruçando de modo crítico sobre os dilemas e impasses das políticas de trabalho vindos por ex. da Fundação Seade ou do Cesit da Unicamp, havia desde o começo o entendimento de que seria preciso avançar na abordagem integrada deste conjunto de ações e políticas.

Como resultado de articulações neste sentido, em dezembro de 2004 ocorreu o I Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), por iniciativa do MTE em conjunto com o Codefat e o Fórum de Secretários Estaduais de Trabalho. O objetivo era iniciar ampla discussão sobre a reorganização dos serviços e ações públicas de trabalho, visando conferir-lhes maior integração e eficácia e ao mesmo tempo maior participação social na gestão. Em especial, encontrava-se em debate a proposta de um futuro sistema único (aí incluído um formato unificado de financiamento), buscando envolver atores das três esferas, distribuídos segundo o tripartismo que tem caracterizado as políticas laborais, sendo os representantes de empregadores e trabalhadores indicados pelas Comissões de Emprego e entidades sindicais.

Em seguida, foram realizados 5 congressos regionais que elaboraram contribuições sobre o texto-base, levadas ao II Congresso Nacional do SPTER, realizado em julho de 2005, no qual foram aprovadas 116 resoluções relativas às políticas de emprego e princípios gerais para a construção do sistema (MTE, 2006). Dentre elas, a principal medida a se concretizar, já no ano seguinte, foi a adoção de novo formato para os convênios realizados no âmbito do SPTER, garantindo a integração entre os serviços públicos de emprego por meio de “convênio único”, e reforçando o pacto federativo, ao estabelecer que apenas entes federados podem se conveniar com o MTE¹⁵³. Outras iniciativas não avançaram, como a elaboração de Projeto de Lei para regulamentar o sistema, incluindo a definição de percentual para garantir 8% da arrecadação anual do FAT para financiar os programas do SPTER. Além disso, embora a adição da expressão “trabalho e renda” ao antigo Sistema Público de Emprego reforce a intenção de ir além do tema do emprego, as resoluções do Congresso evidenciaram a ênfase no fortalecimento e proteção ao assalariamento formal, ainda que citando pontualmente outras formas de trabalho, particularmente

¹⁵³ O novo formato de convênio foi estabelecido pela Resolução nº 466/2005 do Codefat, que instituiu a figura do Plano Plurianual Nacional e Estadual do SPETR. O Convênio Único veio substituir os convênios até então feitos em separado para serviços de intermediação e habilitação ao seguro e para cursos de qualificação profissional, definindo que estes serviços só poderão ser prestados por um ente conveniado em um mesmo espaço territorial; que este convênio passa a ter duração de 4 anos, em vez de apenas um ano como antes; e que só estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes poderão conveniar com o MTE (as organizações da sociedade civil – em especial as centrais sindicais – só podem ser executoras do SPETR caso estabeleçam convênios com o respectivo estado ou município, conforme o caso).

quando se aborda o tema do microcrédito produtivo e orientado. Ou seja, a proposta de SPTER continuou a não se debruçar sobre respostas que possam dar conta da realidade do trabalho informal, para além da perspectiva de integração via formalização, mantendo pouco ou nenhum diálogo com as demais formas do trabalho, aí incluída a economia solidária.

A respeito da formalização do informal, vale destacar no início do governo Lula a continuidade dos debates em torno da flexibilização da legislação trabalhista: de um lado, os argumentos de tipo liberalizante, segundo os quais flexibilizar seria condição necessária para formalizar; de outro, a defesa da extensão de direitos (os mesmos em discussão para flexibilizar) para novos grupos ou categorias, garantindo um patamar mínimo de direitos irrenunciáveis ao conjunto dos trabalhadores, ou, nas palavras de Ângela Gomes, “ao invés de reduzir direitos existentes, encontrar soluções para estendê-los a uma população não formalmente engajada no mercado de trabalho” (2002: 171-2)¹⁵⁴.

Apesar do consenso de que a CLT é arcaica e necessita de mudanças, as fortes divergências sobre a natureza, o encaminhamento e o momento destas mudanças permaneceram irreconciliáveis durante o governo Lula. No começo do primeiro mandato, a prioridade na área de relações do trabalho era a tramitação das reformas sindical e trabalhista. Para isso, logo em 2003 foi lançado o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), cuja principal missão seria a discussão destas reformas, e se iniciou um amplo recadastramento para atualização da base de entidades sindicais. Porém, o FNT acabaria dois anos depois em melancólico impasse, com setores do empresariado pressionando pela reforma trabalhista, enquanto representações de trabalhadores, especialmente ligadas às centrais sindicais, insistiam em iniciar pela reforma sindical, garantindo maior representação às organizações de trabalhadores antes de discutir a reforma trabalhista. As reformas acabaram não avançando e ao fim da primeira gestão já haviam saído da pauta política do governo federal. Em grande parte, este impasse evidencia que o tema do acesso a direitos do trabalho está diretamente relacionado à reorganização da estrutura sindical, conforme vêm enfatizando autores como Gomes (2002)¹⁵⁵.

Um último ponto importante sobre os contextos político-institucionais na área de políticas do trabalho diz respeito aos problemas sempre latentes da composição de recursos do FAT. Até o fim do governo Lula, permaneceriam disputas entre MTE e o MF acerca da eliminação dos 20% da DRU sobre o PIS/Pasep e do lançamento dos 40% ao BNDES como investimento. Já no segundo governo Lula, estes problemas voltam brevemente à tona, com a aprovação de emenda

¹⁵⁴ É bom lembrar que o governo FHC já dera início a uma série de medidas que na prática configuraram reformas trabalhistas infraconstitucionais (cf. KREIN, 2004), implantadas num contexto adverso aos trabalhadores, por ex. a participação nos lucros e resultados (PLR), que, diante da pouca margem de negociação, piorou em relação à indexação dos salários, não incidindo sobre ela benefícios como FGTS, INSS etc.

¹⁵⁵ Apesar dos impasses do FNT, em 2004 houve um recuo na tendência pró-flexibilização, quando a Presidência solicitou ao Congresso o arquivamento do Projeto de Lei nº 134/2001, que tramitava no Senado, já tendo sido aprovado na Câmara. O PL abria margem para ampla flexibilização do trabalho a partir de alteração no Art. 618 da CLT, que permitiria a prevalência da negociação direta entre empresas e sindicatos, mesmo se contrária à lei.

constitucional¹⁵⁶ garantindo que a DRU, que terminaria em 2007, fosse prorrogada até 31 de dezembro de 2011 (sendo extinta apenas para a educação) – renovando assim a polêmica em torno da ampliação dos gastos (ou investimentos) sociais vs. ajuste fiscal que, da ótica liberal, justifica-se para preservar a estabilidade econômica. Pouco depois, em fevereiro de 2008, a Coordenação-Geral de Recursos do FAT, do MTE, divulgou nota declarando que em 2010 o fundo apresentaria, pela primeira vez, despesas maiores que todas as receitas resultantes das remunerações das aplicações¹⁵⁷. Embora em 2009 o déficit nominal de fato tenha atingido R\$ 2,3 bilhões, recuou novamente em 2010 para R\$ 409 milhões, quando a arrecadação se expandiu gerando um resultado final positivo. Os resultados positivos (apesar do citado déficit nominal), contrariando as previsões mais pessimistas, foram atribuídos à conjuntura favorável de expansão do emprego formal, além da ampliação do consumo e aumento da massa salarial¹⁵⁸, assim adiando novamente uma discussão que encare de frente os desafios postos a um dos maiores fundos públicos do país: não só desvincular o FAT do pagamento da dívida, mas também outras medidas, como redefinir o que é considerado despesa, por ex. os repasses ao BNDES.

3.2. Políticas de reconhecimento e incentivo à participação e organização social

3.2.1. A (re)ascensão da sociedade civil organizada e suas relações com Estado

No Brasil, a ascensão recente da sociedade civil organizada coincide com mobilizações que precedem a transição para a democracia. Sem desconsiderar experiências anteriores no campo e na cidade, aqui se quer chamar a atenção para um contexto histórico comum a vários países nos anos 1960 e 1970, em que emergem debates e práticas caracterizados por: (a) intensificação de questionamentos aos limites da concepção hegemônica de democracia institucional e à capacidade das instituições políticas para limitar, corrigir ou compensar os efeitos do mercado; e (b) fortalecimento de propostas de formas alternativas de desenvolvimento¹⁵⁹. Em ambas as tendências, a ideia de uma *sociedade civil* forte e organizada aparece como central, *locus* privilegiado de potencial criativo e renovador, embora com diferentes desdobramentos nos contextos nacionais: quando os debates sobre os limites da democracia iniciados no sul da Europa nos anos 1970 chegaram aos países em vias de redemocratização na América Latina dos anos 1980, momento em que novos atores entravam na cena política, instaurou-se uma disputa por significados da democracia e pela constituição de nova gramática social (SANTOS, 2002a: 54).

No caso brasileiro, é possível destacar inicialmente três espaços de expressão da

¹⁵⁶ Emenda Constitucional nº 56/2007, aprovada pelo Congresso Nacional em 20 de dezembro de 2007.

¹⁵⁷ Segundo a Nota Técnica nº 89/2008, a CGFAT calculava déficit operacional de R\$ 497 milhões para 2010, a atingir R\$ 4,3 bilhões em 2012, "rombo" a ser coberto pelo Tesouro ou pela devolução dos "depósitos especiais".

¹⁵⁸ Ao todo, em 2010, o FAT contabilizou R\$ 40,5 bilhões de receita (dos quais R\$ 28,7 bilhões do PIS/Pasep, que expandiu 18% em relação a 2009, e R\$ 10,2 bilhões das remunerações) contra R\$ 29,7 bilhões de despesas.

¹⁵⁹ Para um resgate de discussões teóricas e históricas a respeito dessas duas tendências, ver Friedmann (1992); Escobar & Alvarez (1992); Alvarez, Dagnino & Escobar (2000); Avritzer (2002); a introdução de Santos e Avritzer, em Santos (2002a); e a introdução de Santos e Rodriguez, em Santos (2002b).

reorganização social, ainda durante o regime militar: as *comunidades eclesiais de base* (CEBs) vinculadas à igreja católica; as *sociedades de amigos do bairro* (SABs), existentes desde o começo do século XX, muitas com histórico de vinculação a governos populistas nos anos 1940 e 50, mas que se revitalizaram nos anos 1970 como centros comunitários em torno de demandas por serviços públicos; e o “*novo sindicalismo*”, dito “autêntico”, nascido da crítica ao sindicalismo “pelego”, tutelado pelo Estado nos moldes descritos na seção 3.1. Embora estes espaços se organizassem, com respectivas particularidades, em torno de demandas mais pontuais e concretas, no final dos anos 1970 se redirecionam para a mobilização pela redemocratização e ajudam a impulsionar a luta contra a ditadura. Neste caminho, criam iniciativas que se fortalecem entre si ou apóiam outras (clubes de mães, associações comunitárias, centros de educação popular etc.). Lideranças destes movimentos, particularmente das CEBs e do “novo sindicalismo”, estarão engajados na proposição de novas instituições de representação da classe trabalhadora, materializadas na criação da CUT e do PT, assim como, entre outros projetos, no desenvolvimento de iniciativas posteriormente vinculadas às diferentes “vertentes” da economia solidária no Brasil (sob o apoio de pastorais, sindicatos, associações comunitárias etc.). Em movimento gradativo de intensificação da opção pelo PT, marcado pelos inevitáveis conflitos entre as perspectivas de “autonomia” vs. “partidarização”, atores de expressão dentro dessas organizações e movimentos – em especial sindicalistas, mas também teólogos, agentes pastorais, educadores populares etc. – assumirão posteriormente cargos de direção em governos petistas.

No rastro da redemocratização, observou-se a explosão de movimentos diversos, alguns em torno de questões novas na agenda política, vinculadas a demandas de identidade e direitos específicos ou difusos (ambientalismo, mulheres, negros etc.), outros nem tão novos assim, como as lutas por terra ou reforma urbana. Também é desta época que data a criação de vários centros de assessoria ou de educação popular, que atuavam junto aos movimentos e se reconheceriam futuramente sob o termo “organização não-governamental” (ONG)¹⁶⁰.

Olhando retrospectivamente, é possível identificar uma transição nos discursos de auto-reconhecimento das associações e entidades nesta época: de “organizações ou centros populares” a “organizações da sociedade civil”, e em seguida ONGs, marcando a passagem para um caráter institucionalizado que não estava originalmente em questão, como observou a antropóloga Leilah Landim – que, em seus trabalhos (1993, 2002) faz um resgate antropológico dos “mitos fundadores” que marcam o auto-reconhecimento das entidades civis sob o termo ONG. Nos depoimentos por ela coletados na época junto a atores desta transição, aparecem as contradições entre uma visão dos antigos centros enquanto ferramenta conjuntural a serviço dos movimentos sociais (a ser eventualmente superada e não institucionalizada ou sequer reconhecida como profissão, fonte de renda etc.) e a nascente perspectiva de profissionalização,

¹⁶⁰ É bom lembrar que a figura de ONG – termo cunhado originalmente dentro da ONU na metade do século XX – não existe na legislação brasileira. Em geral, as figuras jurídicas sob as quais as ONGs estão formalmente constituídas no Brasil são as de associações ou fundações, disciplinadas pelo novo Código Civil, de 2002.

incluindo temas até então “delicados”, como “dedicação exclusiva” e “salários suficientes” para tarefas de construção e sustentabilidade das organizações e seus integrantes. Embora esta análise se refira à época da “invenção” das ONGs no Brasil, são temas que permanecem em debate no meio associativo brasileiro nos anos 2000, com desdobramentos entre as organizações e redes que atuam com a economia solidária e nas suas relações com o Estado.

Paralelamente, o avanço dos movimentos sociais ao ponto de prescindirem das antigas entidades ou centros de apoio (ou até criando suas próprias ONGs) é bem exemplificado no caso de Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, novo ator social que adquiriu enorme visibilidade nos anos 1990, transformando-se no grande protagonista das lutas camponesas em torno da antiga questão, jamais resolvida, da absurda concentração das terras brasileiras. É também nos anos 1990 que as organizações civis passam de fato a se afirmar plenamente como ONGs, caracterizando-se pela negação em relação ao Estado (“não-governamentais”) e ao setor empresarial (“sem fins lucrativos”), ainda que passem cada vez mais a interagir e ser financiadas por um e/ou outro (FERNANDES, 1994). Alguns movimentos sociais, como o próprio MST, também criam ONGs para disporem de faceta institucionalizada, sem correrem o risco de perder a mobilização e espontaneidade que os caracterizam como movimentos.

A partir de meados dos anos 1990 e na virada para o século XXI, há uma clara transição rumo a novos processos e formatos articulatórios, aliás imbricados à ascensão do novo paradigma conexionista de que tratava no capítulo anterior, levando especialistas em movimentos sociais a se referirem amplamente a “redes de movimentos sociais” (SCHERER-WARREN, 1993, 2006) ou “redes de mobilizações civis” (GOHN, 2010). A professora da UFSC Ilse Scherer-Warren vem chamando a atenção para a noção de “rede de movimentos sociais” desde 1993, considerando-a, desde um ponto de vista epistemológico, como uma possibilidade de “integração da diversidade”, que se distingue da “unicidade totalizadora” comum nas interpretações do marxismo positivista sobre a articulação das lutas sociais: “A análise em termos de 'redes de movimentos' implica buscar as formas de articulação entre o local e o global, entre o particular e o universal, entre o uno e o diverso, nas interconexões das identidades dos atores com o pluralismo. Enfim, trata-se de buscar os significados dos movimentos sociais num mundo que se apresenta cada vez mais como interdependente, intercomunicativo (...)” (SCHERER-WARREN, 1993: 10-11). Se num primeiro nível permanece o que ela chama de “associativismo local”, num segundo nível estariam as novas “formas de articulação inter-organizacionais”, dentre elas os fóruns (como o FBES), as associações nacionais de ONGs, e as “redes de redes”: “É através dessas formas de mediação que se dá a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado. Essas articulações também se tornaram possíveis porque há meios técnicos que as viabilizam: a Internet e os e-mails são práticas cotidianas das redes do novo milênio. Os encontros presenciais podem ser mais circunstanciais e espaçados, quando a comunicação cotidiana está garantida pelos meios virtuais. Conseqüentemente, tem se observado um crescimento expressivo de redes de ONGs e associações, de fóruns e de redes de redes” (*idem*, 2006: 111).

É também o período de emergência da perspectiva anti-globalização, a princípio centrada na crítica à globalização do tipo neoliberal, depois em busca de propostas, necessariamente múltiplas, contraditórias, não-definitivas, para uma “outra globalização” – numa passagem ao que os francófonos chamam de “altermundialização” (*altermondialisme*), em alusão ao lema “um outro mundo é possível” de um dos espaços-chave deste ativismo que ultrapassa fronteiras: os *Fóruns Sociais Mundiais*, que nascem em Porto Alegre em 2001 e serão espaço tão central na articulação inicial da economia solidária no plano nacional. Aos Fóruns Sociais Mundiais já se fizeram muitas críticas e questionamentos, inclusive auto-críticas a cada nova edição, particularmente às dificuldades de passar do protesto à proposição – mas, em sua miríade de encontros, debates e mobilizações, que torna impossível qualquer descrição total sob risco de não apreendê-lo em sua essência multifacetada, ele é certamente um espaço em que se ativa o espírito que alimenta a ação coletiva, um fórum simultaneamente às modas antiga e moderna.

Enfim, longe de histórico detalhado da efervescência social nas últimas décadas do século XX e primeira década do século XXI, aqui se quer apenas reforçar a importância de ter sempre presente a memória de fatos e representações que estão nas raízes das próprias iniciativas de economia solidária, muitas vezes interpretadas como expressão econômica de processos recentes de organização social, ou até um movimento social em construção (**Box 6**). As próprias diferenças entre os movimentos sociais de origem marcadamente popular, as ONGs (enquanto termo genérico para englobar entidades sem fins lucrativos), e as articulações sob a forma de redes e fóruns (que podem até envolver os dois “tipos” anteriores de sujeitos coletivos) é tema que voltará nas discussões em torno da construção de um movimento da economia solidária e possíveis vínculos entre estes diferentes tipos de atuação coletiva. Mas como se desenrolam as relações destes movimentos e organizações com instâncias do Estado?

Box 6

A ECONOMIA SOLIDÁRIA É UM MOVIMENTO SOCIAL?

Embora não haja consenso entre os teóricos de movimentos sociais sobre o que definiria esta realidade empírica, tornaram-se clássicas algumas propostas de conceituação, como as de Touraine – “a ação conflitante de agentes de classes sociais lutando pelo controle do sistema de ação histórica” (1977: 336) – ou Melucci – “uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) desenvolvendo um conflito, (c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação” (1989: 57), ou, em livro posterior, “a mobilização de um ator coletivo, definido por uma solidariedade específica, que luta contra um adversário para apropriação e o controle de recursos valorizados por ambos. A ação coletiva de um movimento se manifesta através da ruptura dos limites de compatibilidade do sistema dentro do qual a ação mesma se situa” (2001: 35).

Partindo-se de elementos como esses, pode-se avaliar a existência de um movimento social da economia solidária no Brasil. Ilse Scherer-Warren, por ex., considera os empreendimentos solidários como uma das expressões do que ela chama de “associativismo local” (2006: 111), por vezes articulando-se em instâncias de segundo nível (redes e fóruns). Porém, parece mais adequado dizer que existe uma realidade empírica que se encaixa nas definições consensuais sobre a economia solidária e, dentro desta, uma parte que se organiza e se articula enquanto “movimento”, na medida em que se reconhece ou passa a se reconhecer como economia solidária, eventualmente até passando a participar de instâncias de articulação de primeiro

ou segundo nível – daí porque em geral prefiro me referir a “movimento organizado”, ou mesmo “movimento em organização”, para distinguir do conjunto mais amplo em nome do qual muitas vezes se faz referência enquanto equivalente a movimento.

A partir do que propõe Touraine, é possível identificar no movimento organizado de economia solidária os três princípios que se combinam e se reforçam mutuamente para caracterizar um movimento social:

- (1) um princípio de *identidade* (o modo como o ator se auto-define), expresso nas características minimamente comuns reconhecidas pela economia solidária, a despeito da diversidade que a integra: cooperação, ajuda mútua, gestão democrática, “vida acima do lucro” etc.;
- (2) um princípio de *oposição* (o modo como o ator define um adversário e assim reforça sua identidade), expresso na clara definição e constante reforço do que *não* é economia solidária, e na enumeração das características que *não* a definem, entre elas: competição, individualismo, acumulação etc. (não porque inexistam, tanto interna como externamente, o que seria equívoco – aliás bem comum –, mas porque não são seu móvel essencial, subordinando-se às que compõem seu princípio de identidade).
- (3) um princípio de *totalidade* (o que está em jogo no confronto de interesses opostos para controlar as forças de desenvolvimento e do campo de experiência histórica de uma sociedade), que se manifesta na referência aos modelos de desenvolvimento em disputa, o que existe em termos hegemônicos e o que a economia solidária propõe em substituição, como formas contra-hegemônicas ou alternativas de produção, comercialização, finanças e consumo, no sentido de Touraine de que se trata de “uma ação coletiva que coloca em causa um modo de dominação social generalizada” (2006: 18).

Paralelamente ao ideário e estratégias adotadas pelos movimentos nascidos nos anos 1970 e 1980 e mais recentemente pelas redes sociais, este é um movimento cujas raízes também remontam a lutas ligadas ao trabalho e à terra, e portanto a movimentos tidos como tradicionais e mais comumente abordados com referência às lutas de classes e estruturas do sistema social. Portanto, seria movimento que combina questões de *redistribuição* e de *reconhecimento*, nos termos de N. Fraser (2001). Este é um debate relevante para a análise da economia solidária e suas relações com o Estado – na medida em que, enquanto movimento, reúne as raízes de tradição associativa de movimentos operários e ao mesmo tempo compartilha identidades e estratégias com os chamados novos movimentos sociais, estabelecendo demandas materiais e simbólicas, ligadas à luta de classes e ao trabalho mas também a novas questões, como desenvolvimento ambientalmente sustentável, valorização de culturas, e reconhecimento das diferenças, como mostram os Anais das Conferências Nacionais. Assim, enquanto os teóricos estão envolvidos em longos debates se afinal de contas o discurso de “novos movimentos sociais” deslocaria a identidade de “classe trabalhadora” ou não, na prática os sujeitos da economia solidária estão continuamente articulando identidades, discursos e estratégias ligadas a ambas as perspectivas.

Mas a existência objetiva de um movimento social de base popular (mesmo que em construção) não significa que não haja dilemas e tensões ligadas aos seus sentidos e representações. Como se verá no capítulo 4, alguns destes dilemas eclodirão na IV Plenária da Economia Solidária promovida pelo FBES, em 2008, outros permanecerão latentes, contribuindo para ampliar divisões internas.

O papel político de associações civis autônomas não é tema novo, mas, desde os anos 1970, quando críticas ao estatismo passam a predominar entre teóricos e atores interessados em processos de mudança social – em grande parte por conta das experiências que mostraram como o Estado redistributivo podia tender à tecnoburocracia ou mesmo ao autoritarismo e totalitarismo –, há um redirecionamento da agenda política e teórica para a *sociedade civil* enquanto esfera de onde poderia emergir maior democratização econômica e política¹⁶¹.

¹⁶¹ Para uma evolução recente do conceito de “sociedade civil”, ver Cohen & Arato (1992) e Avritzer (2002). Para uma crítica da perspectiva marxista-gramsciana às ressignificações do conceito, ver Nogueira (2003), que junto com C. N. Coutinho foi um dos responsáveis pela tradução brasileira dos *Cadernos do Cárcere*.

Foi neste quadro de interesse renovado pelo associativismo civil que emergiram novas teorias sobre movimentos sociais, tentando dar conta das lutas sociais e formas de organização que surgiam desde o fim dos anos 1960¹⁶². Esses movimentos foram chamados “novos” não só por demandas que se diferenciavam dos atores sociais ditos tradicionais (isto é, os movimentos proletário e camponês), como por formas diferenciadas de ação, com ênfase no discurso e na política de direitos, e por padrões de comportamento aparentemente contrários à “lógica da ação coletiva” identificada por Mancur Olson. Ademais, pareciam rejeitar a negociação convencional com o Estado e a intermediação através de partidos e sindicatos, buscando marcar a própria autonomia em relação às instituições e canais tradicionais de negociação e representação¹⁶³.

No Brasil e outros países latino-americanos, o fato de que a explosão destes movimentos a partir do fim dos anos 1970 tenha ocorrido sob regimes ditatoriais fez com que fosse percebida a princípio como resultante em grande parte da supressão dos partidos de esquerda e dos sindicatos (BRANT & SINGER, 1980). O uso de canais alternativos para a negociação política – ou ausência de canais – foi interpretada como ênfase na autonomia e a alegada espontaneidade e o caráter antiorganizacional foram entendidos como desejáveis, em oposição ao risco da “lei de ferro da oligarquia” que regeria todas as organizações, na célebre formulação de Michels.

Mas revisões críticas às primeiras abordagens dos novos movimentos sociais acusaram a tentativa de confiná-los à esfera da sociedade civil ou mesmo contrapô-los ao Estado, negando-lhes assim caráter político – na contramão, por ex., da concepção de sociedade civil como “parte orgânica” de um Estado ampliado, como criticou o gramsciano M. A. Nogueira (2003), referindo-se a uma concepção gerencial, de cunho liberal, mas também à concepção habermasiana de sociedade civil, que em alguma medida também incorreria na mesma autonomização.

Ao mesmo tempo, outras críticas chamaram atenção para a necessária articulação entre demandas de *reconhecimento* e de *redistribuição*: sem negar o mérito da desconstrução de desigualdades simbólico-culturais profundamente enraizadas, trata-se de recuperar reivindicações historicamente construídas ao redor da igualdade e justiça social (FRASER, 2001), bem como elementos da análise de classes que parte das teorias dos novos movimentos sociais teria abandonado. Vale lembrar que estas teorias foram desenvolvidas em parte para responder aos reducionismos da análise de classe – sendo por isso chamadas pós-marxistas e até pós-modernas –, vide sua ênfase na formação da identidade social (uma das razões para o “novo”), ao

¹⁶² Na Europa, ganharam força as *teorias de NMS*, centradas nas questões de *identidade* e cultura, abordagem que foi mais influente na América Latina, a partir de escritos como os de Melucci (1989), Touraine (1977, 1988) e Laclau & Mouffe (1985); enquanto nos EUA, a ênfase das *teorias de mobilização de recursos* e de *processos políticos* recaiu sobre questões de *estratégia* e formas de ação. Para uma revisão crítica da primeira onda de análises sobre os novos movimentos sociais, ver Escobar & Alvarez (1992), Foweraker (1995) e Fraser (2001) e, no Brasil, Doimo (1995). Posteriormente, os estudiosos passaram a dedicar atenção aos movimentos globais e às redes de movimentos na era da informação, como Melucci (2001) e Scherer-Warren (2006).

¹⁶³ Num dos primeiros artigos sobre os NMS europeus publicados no Brasil, com o significativo título “De costas para o Estado”, Evers ressalta a natureza anti-estatal então tida como traço comum das formas incipientes de mobilização: “os novos movimentos sociais compartilham a mesma desconfiança para com o Estado” (1983: 27).

passo que para o marxismo a identidade não seria uma questão¹⁶⁴. Mas vários autores passaram a defender que a análise de classe não deveria ter sido abandonada por completo (cf. FOWERAKER, 1995). Houve assim a releitura da ideia de “novo”, pois, mesmo falando-se em identidades culturais e estratégias de autonomia política, mantinha-se a preocupação com questões materiais e a interação com agências estatais – o que é particularmente verdade na América Latina, onde a continuidade entre “velhos” e “novos” movimentos não pode ser negada.

Especificamente no que se refere à alegada autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado, o argumento comum entre os primeiros teóricos dos novos movimentos sociais (NMS) era que, por defenderem práticas autônomas, estes não estariam interagindo de forma política. É certo que isto poderia ser uma tentativa de proteger sua autonomia, especialmente num contexto histórico como o latino-americano, onde a presença do Estado tem sido tão esmagadora. Neste caso, os movimentos sociais estariam buscando se distanciar da manipulação política típica das formas clientelistas e paternalistas de relações políticas que existem ainda hoje. Mesmo reconhecendo esta preocupação legítima, análises posteriores apontaram o risco de se considerar os NMS como apolíticos e desprovidos de projetos estratégicos, o que inclusive poderia colocar em questão seu potencial transformador (HELLMAN, in ESCOBAR & ALVAREZ, 1992; FOWERAKER, 1995). Para Hellmann, os teóricos teriam interpretado erroneamente o êxito de alguns movimentos, por enxergarem os resultados possíveis exclusivamente como “fracassos” onde quer que houvesse alguma interação política com o Estado ou com partidos políticos, porque isso supostamente representaria uma espécie de cooptação – um ponto que merece ser ressaltado, já que em larga medida, hipóteses deste tipo continuam a ter desdobramentos no caso do Brasil.

No Brasil, a antropóloga Ruth Cardoso foi uma das primeiras a revisar o entusiasmo inicial com a espontaneidade e autonomia dos NMS, já no começo dos anos 1980. Posteriormente, tratando do contexto pós-redemocratização (CARDOSO, 1996), ela identificou, no nível local, uma rede de relações políticas entre agências estatais e associações comunitárias, onde estas agiriam pragmaticamente e utilizariam contatos dentro do poder público motivadas por demandas concretas, ao mesmo tempo em que reafirmavam constantemente a autonomia dos setores populares em relação a partidos políticos e ao Estado, atuando no contexto de tensão entre estas duas diretrizes opostas: “(...) suas táticas são constantemente redefinidas num esforço para equilibrar suas conquistas práticas com seu quadro de autonomia.” (*ibid.*: 298). Para ela, a análise do potencial de expansão da independência relativa dos grupos populares exigia que a literatura de movimentos sociais voltasse a estudar também as ações dos partidos políticos e do Estado.

O caso brasileiro exemplar de movimento que se articulou estrategicamente para obter

¹⁶⁴ Neste sentido, é exemplar a obra de Laclau & Mouffe (1985). Se Touraine vê declínio significativo da classe enquanto identidade primária nas sociedades pós-industriais mas não a rejeita por completo, para Laclau & Mouffe as identidades de classe são discursos construídos como os de qualquer outra identidade, e as demandas dos NMS seriam muito mais radicais e universais, pois não mais vinculadas aos interesses de classe. Mas a objeção é que Laclau & Mouffe confundem a existência objetiva de classes definidas por relações sociais de produção e consumo (*classe em si*) com a consciência da identidade dessa classe (*classe para si*): não é porque os indivíduos não possuem consciência de classe que se pode concluir daí que não pertencem a uma classe.

reconhecimento de suas demandas na agenda pública e pressionar por políticas é o do movimento sanitarista. Fruto de mobilizações em torno das reformas no setor da saúde que começam nos anos 1970 de modo inicialmente independente (de um lado, envolvendo professores universitários e funcionários públicos, de outro redes locais de mobilização popular, sindicatos e associações profissionais), o movimento sanitarista foi se construindo de fato a partir das articulações em torno dos problemas sociais diante das eleições diretas de 1982 para governos estaduais, promovendo-se assim o contato entre as diferentes frentes e redes de mobilização e a ampliação de sua organicidade e suas alianças com os demais movimentos pela democratização (DOIMO, 1995). Em 1986, na VIII Conferência Nacional de Saúde, considerada marco do setor, foram pactuados os principais pontos que resultariam no capítulo da Constituição Federal sobre a saúde como um dos pilares da seguridade social.

Com as revisões sobre a espontaneidade dos movimentos e organizações da sociedade civil e sua autonomia diante do Estado e dos atores políticos tradicionais (partidos e sindicatos), logo se passou a discutir um ponto de especial relevância para a reflexão sobre as relações entre Estado e economia solidária: o papel e influência dos chamados *agentes externos* na organização dos atores sociais e na sua articulação com agentes públicos para concretizarem seus objetivos, ou inclusive a possibilidade de atores públicos atuarem como agentes externos.

Na América Latina, numerosos estudos empíricos mostram que, historicamente, grupos e organizações de base popular têm, de acordo com distintos contextos, recebido apoio, financiamento e assessoria por parte de agentes externos (de perfil religioso, sindical, universitário, ONGs locais ou estrangeiras, ou até instituições multilaterais). Este também é o caso das iniciativas de economia solidária no Brasil, que têm contado com apoio para se constituir, se formalizar ou se consolidar no plano econômico e/ou na organização coletiva. Gaiger (in: LAVILLE *et al.*, 2005) é um dos vários pesquisadores a argumentar que a expansão recente da ES no país se explicaria em parte pela ação mobilizadora das organizações e movimentos sociais que a apóiam e a fomentam. Os dados levantados no SIES 2005/2007 confirmaram o papel dos agentes externos já sugeridos nos estudos de caso: a grande maioria dos empreendimentos solidários mapeados (15,8 mil, ou 73%) teve algum tipo de apoio, assessoria, assistência ou capacitação¹⁶⁵. Além disso, como se retomará adiante, nos formatos que as políticas públicas de ES assumem, também as relações com os órgãos de Estado têm sido predominantemente mediadas por agentes externos, que assumem o papel de parceiros executores nas ações e projetos.

Agentes externos têm sido considerados como catalizadores de mudanças, por sua capacidade de canalizar ideias e recursos aos grupos e comunidades e servir como intermediários com o mundo externo. Para estudiosos da organização social em projetos de desenvolvimento

¹⁶⁵ Este quadro se altera um pouco por região, mas mesmo nas regiões abaixo da média nacional, mais de 60% dos EES obtiveram algum tipo de apoio (MTE, 2007a). Os tipos de apoio citados (questão de múltiplas respostas) incluem qualificação e assistência técnica e/ou gerencial, formação sócio-política em autogestão e cooperativismo, assistência jurídica, assessoria em marketing e na comercialização de produtos e serviços, diagnóstico e planejamento (viabilidade econômica), e assessoria na constituição, formalização ou registro.

alternativo como J. Friedmann (1992), a possibilidade de uma organização comunitária autêntica emergir espontaneamente é muito pequena: pessoas pobres precisam minimizar os riscos e não têm recursos nem tempo para se organizar, por isto a ação coletiva espontânea costuma ter alcance limitado e raramente é inovadora. Para que a prática seja inovadora, diz Friedmann, a retórica de espontaneidade precisa ser abandonada e atores externos são necessários, mas é importante garantir que apenas *estimulem* respostas organizadas dos grupos e comunidades a novos desafios, e nunca que *comandem* o programa de mudanças, que deve emergir de dentro e sob responsabilidade da própria comunidade. Mas eis aí o grande desafio.

Os dilemas se acirram na medida em que se observa a grande heterogeneidade do que vem sendo genericamente chamado de “terceiro setor”, composto por entidades de naturezas, trajetórias e projetos societários muito distintos¹⁶⁶. O levantamento mais abrangente, feito pelo IBGE em 2002 e repetido em 2005, em parceria com o Ipea e apoio da Associação Brasileira de ONGs (Abong) e do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), identificou cerca de 350 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos (as “Fasfil”). Ocorre que aqui há desde as fundações ligadas a empresas, como as que compõem o GIFE (presidido pela Fundação Roberto Marinho, e integrada por outras fundações empresariais, ligadas a bancos privados como Itaú e Bradesco, redes de hipermercados, ou grandes corporações como Microsoft, Sousa Cruz, McDonalds, Votorantim etc.) – para as quais o chamado *marketing* social pode ser um ótimo negócio, propiciando além da imagem positiva também a dedução de impostos das “empresas-mãe” – até organizações de perfil combativo, historicamente ligadas às lutas por direitos humanos e contra as desigualdades sociais, e cuja gênese são em vários casos os centros de educação popular e assessoria a movimentos sociais, se apoiando nos preceitos da pedagogia freiriana sobre a postura do agente externo e a superação de atitudes intervencionistas em prol de construções e aprendizados mútuos (cf. FREIRE & NOGUEIRA, 1989), muitas delas inclusive rejeitando o termo “terceiro setor” como construção política que está mais próxima da concepção filantrópica norte-americana, como vem ressaltando a própria Abong em documentos públicos.

Para além (e por conta) da dificuldade e até impossibilidade de distinguir “o joio do trigo”, persiste claro tensionamento entre os agentes externos não-governamentais, notadamente as ONGs, e os movimentos e organizações populares propriamente ditos, que se acirrou nos anos 1990 e 2000 sobretudo nas relações envolvendo parcerias com órgãos estatais. Em entrevista em 2006, o coordenador da Abong-SP Antonio Eleilson Leite ressaltava esta tensão:

“A professora Marilena Chauí diz que as ONGs têm ocupado o vácuo do movimento social e, por vezes, substituído o próprio movimento, e os movimentos têm-se convertido em ONGs, em função de maiores facilidades de acesso a recursos. Ela atribui essa dinâmica à despolitização dos movimentos. Essa questão é bem mais séria do que a falta de equanimidade na distribuição dos recursos, que existe de fato. Nós, da Abong, pelo menos,

¹⁶⁶ Além do “mundo das ONGs”, pode-se ainda pensar na heterogeneidade de posturas nas ações extensionistas das universidades. Para uma discussão de casos da universidade como “agente externo”, particularmente junto a empresas recuperadas e empreendimentos solidários, ver a tese de Novaes (2010).

pautamos nossa atuação na aliança com os movimentos. Até o início dos anos 90, ONGs, como as nossas, ficavam atrás do biombo dos movimentos, ajudavam a fomentar os sindicatos, tanto rurais como urbanos. Já o movimento ambientalista, assim como o feminista, é todo ele originado em ONGs. Então, essa relação entre movimentos sociais e ONGs é complexa. Em alguns momentos, as ONGs fomentam os movimentos sociais, em outros, eles são as próprias ONGs.” (in: Revista *Rede*, 21, dezembro/2006)

Um dos esforços mais notáveis de articulação dos movimentos que protagonizavam lutas sociais e sindicais na redemocratização fora a Anampos, criada em 1980 – tendo depois perdido gradualmente relevância na articulação sindical com a criação oficial em 1983 da CUT (cuja proposta nasceu dentro da Anampos) e sendo dissolvida em 1990. No lugar, como sua herdeira direta, foi criada a Central dos Movimentos Populares, que consegue captar recursos diretamente para os movimentos. “Isso é importante porque resguarda a autonomia dos movimentos. Até porque as ONGs, também da década de 90 para cá, têm se colocado mais como ator político, acabou a história do biombo”, diz Leite na entrevista – o que não impede que a CMP seja vista mais como uma ONG que representa uma frente de movimentos que propriamente uma central. Em suma, fica claro neste quadro que, apesar da existência de um conjunto de entidades pautadas pela estreita aliança e ligação com a pauta dos movimentos sociais, enxergando o fortalecimento destes como a própria razão de existir das ONGs, ainda são várias as tensões, sobreposições e divergências no seio da chamada “sociedade civil organizada”.

Mas, e quando é o Estado que atua como agente externo, apoiando e incentivando a organização e o protagonismo de sujeitos coletivos em projetos de desenvolvimento alternativo? Um dos dados do SIES que possivelmente surpreendeu atores e pesquisadores da economia solidária foi o fato de a origem mais citada de apoio externo provir de órgãos governamentais: 8,9 mil ou 36% das respostas entre os empreendimentos mapeados que declararam ter tido algum tipo de apoio dizem que este veio de algum órgão (MTE, 2007a)¹⁶⁷. Nos microdados do SIES, nos quais os empreendimentos citam nominalmente os órgãos que lhes deram apoio, os principais são órgãos da área de agricultura, em especial institutos e empresas de pesquisa agropecuária (como a Embrapa e as estaduais) e/ou rede de assistência técnica e extensão rural (como Ematers), citados por pelo menos 2.285 EES, ou 25% dos que receberam apoio governamental, além de 388 EES que citam o Incra (4%) e ao menos 160 que mencionam secretarias municipais ou estaduais de agricultura¹⁶⁸. A própria criação de muitos EES é de fato estimulada para o acesso a determinadas políticas, por ex. no caso de associações de pequenos agricultores para comercializar a produção em programas de compras governamentais.

¹⁶⁷ A questão admitia múltiplas respostas, então o mesmo empreendimento solidário poderia declarar outros tipos de apoio. Os órgãos governamentais foram mais citados como fontes de apoio do que “ONGs, Oscips, Igrejas, associações e conselhos comunitários etc.” (21% das respostas), “sistema “S”, como Sebrae e SESCOOP” (18%), “movimento sindical” (10%), “universidades e incubadoras” (5%), e “cooperativas de técnicos” (2,7%).

¹⁶⁸ Este é levantamento preliminar, mas seria preciso “limpar” os microdados para extrair dados agregados, o que inclui filtrar as incongruências, por ex. dos 8.916 EES que declararam apoio de órgãos de governo, alguns citam efetivamente ONGs, serviços do sistema “S” ou universidades públicas. Além disso, parte dos EES informou apenas “governo do estado” ou “prefeitura”, não explicitando o órgão, programa ou setor de governo.

Poderia-se questionar quais têm sido os conteúdos e metodologias deste apoio de órgãos governamentais, e formular hipóteses que os relacionem às características dos EES apoiados. Com efeito, Gaiger (2007), trabalhando em cima dos microdados, construiu indicadores de “solidarismo” interno e externo e de eficiência e viabilidade econômica, cruzando-os com diferentes variáveis. No caso dos apoios externos, o estudo conclui que os EES que declaram ter recebido apoio apresentam índices de solidarismo e empreendedorismo superiores aos não-declarantes, *exceção feita justamente aos casos de apoio de órgãos governamentais*:

“Percebe-se que as formas a princípio mais convencionais e padronizadas de apoio, ou voltadas a um objetivo momentâneo, não surtem maiores efeitos. Já as ações continuadas e as assessorias que incidem sobre gargalos conhecidos dos empreendimentos, como os aspectos jurídicos ou ligados à comercialização, produzem os melhores resultados. Quanto à origem dos apoios, o diferencial positivo é causado, de maior a menor, por cooperativas de técnicos, instâncias do movimento sindical, universidades e entidades civis.” (GAIGER, 2007: 74)

Embora o ideal fosse aprofundar esta hipótese com estudos qualitativos sobre diferentes tipos de empreendimentos identificados com alto e baixo graus de “solidarismo” e “empreendedorismo” segundo diferentes origens de apoio externo, os dados preliminares de Gaiger parecem corroborar a desconfiança encontrada via de regra entre movimentos e organizações da sociedade civil (não só da economia solidária) acerca do apoio governamental, visto já *a priori* como de impacto potencialmente negativo.

Assim, apesar de ter havido uma transição para o reconhecimento de padrões de negociação com o poder público como estratégia legítima da sociedade civil, permaneceu certa resistência à ideia de que governos podem de fato encorajar atores e grupos sociais a agir de forma coletiva e autônoma. Iniciativas governamentais de criar condições para que associações locais adquiram capacidade organizativa são frequentemente encaradas como tentativas do Estado em cooptá-las. De certo modo, é herança do ideário anti-institucionalista dos movimentos sociais e da literatura que em grande medida descreveu apenas indiretamente o impacto da ação do Estado como agente externo, desconsiderando diferentes lógicas que mobilizam os atores em seu interior, incluindo a aposta na construção de relações de confiança e reciprocidade. Se no Brasil pós-redemocratização este quadro começou a mudar com a multiplicação de iniciativas governamentais pró-participação e pró-fortalecimento da organização social, ao mesmo tempo as mudanças nas lógicas da administração pública acerca da participação social na execução de políticas podem ser encaradas sob signos diversos, como se verá a seguir.

3.2.2. Entre mecanismos participativos, regras burocráticas e lógicas gerenciais: dilemas e reconfigurações das gramáticas políticas brasileiras

Se os movimentos e organizações sociais passaram da postura inicialmente contestatória e “de costas para o Estado” para a construção de parcerias com órgãos governamentais, também há mudanças nos modelos da administração pública, com diferentes impactos nas relações entre atores estatais e não-estatais. O clássico estudo de Edson Nunes, originalmente defendido em

1984 e publicado em 1997, tratando dos padrões institucionalizados de relações entre Estado e sociedade que se combinavam na base da “gramática política” brasileira, identificou a coexistência – em diferentes tipos de recombinação ao longo da história – de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos (este, não necessariamente entendido por Nunes como democrático). Mas esta análise tinha recorte histórico entre os anos 1930 e 1960. No Brasil pós-redemocratização, o universalismo de procedimentos foi reforçado e assumiu plenamente um significado democrático que não estava presente na acepção original, o corporativismo que fora estruturado a partir da era Vargas perdeu força, e o insulamento de elites tecnoburocráticas passou a ser criticado como antidemocrático (BRESSER-PEREIRA, in: NUNES, 1997: 27-8). Quanto ao clientelismo, este persistirá como prática – ou se poderia falar, de modo mais amplo, em patrimonialismo, para caracterizar as borradas fronteiras público-privado que aliás acompanham a história do Brasil desde seu “descobrimento” (como mostrou o historiador R. Graham a respeito da Carta de Caminha).

Mas há ainda os elementos novos e potencialmente democratizantes presentes na recombinação de lógicas, na medida em que a “Constituição Cidadã” consagra o ideário da participação social, tanto em mecanismos de democracia direta (plebiscito, referendo, ação popular) quanto como elemento-chave do planejamento municipal e estruturação de políticas sociais, conforme se observa nos capítulos de saúde, assistência social, família, educação, criança e adolescente, e na subsequente criação de espaços de discussão e deliberação conjunta. A princípio a ênfase recai sobre a participação na formulação, já que estava em jogo a incorporação de demandas sociais até então ausentes na agenda pública. Mas, ao longo dos anos 1990, a participação passa a ser reforçada também como elemento da implementação de política, tendo como seu resultado mais visível a ascensão das entidades sem fins lucrativos como parceiras do poder público. Porém, isso acontecerá em chave de dupla leitura: de um lado, o reconhecimento e fortalecimento da sociedade civil, de outro a tendência crescente do Estado de não gerar políticas públicas diretas, via funcionalismo público, no contexto do ideário de “gestão da pobreza” (THEODORO, 2002), a exemplo das inflexões operadas na política social via programas como o Comunidade Solidária, subordinado diretamente à Presidência.

O contexto de criação do Comunidade Solidária, aliás, é o mesmo em que o governo FHC dará início, em janeiro de 1995, ao que se chamou de reforma do Estado de tipo gerencial. Uma coisa não está desconectada da outra: a redefinição das relações de parceria Estado-sociedade têm tudo a ver com as inflexões na política social, e vice-versa. Segundo Bresser-Pereira, que comandou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) durante a existência do órgão ao longo do primeiro mandato FHC, tratava-se de completar a transição do patrimonialismo ao gerencialismo, passando pela burocracia, uma mudança que segundo ele se iniciara ainda na ditadura, com o decreto de 1967, mas fora interrompida pela Constituição de 1988, interpretada como “retrocesso burocrático” (termo frequente nos documentos oficiais do Mare bem como nos artigos de Bresser para caracterizar a CF). Se na perspectiva burocrática racional-legal o foco se

dá no controle sobre *processos*, na perspectiva gerencial o foco é o controle sobre *resultados* – embora a princípio esta não exclua aquela, mas muda o foco.

Só quem atua em entidades não-governamentais envolvidas em parcerias com o governo sabe o quão absurdas e ilógicas podem ser determinadas regras estabelecidas pela lógica da burocracia racional-legal. Mas por outro lado, o problema por trás dos modelos gerenciais, principalmente no seu tipo puro, transposto quase que integralmente das narrativas neoliberais que desqualificam o poder de atuação do Estado, se dá quando a ênfase recai sobre a eficiência (“fazer mais com menos”), e no tratamento do cidadão como “cliente” ou “consumidor”. Além disso, em grande parte, o que Bresser-Pereira estava chamando de “retrocesso burocrático” da CF tinha a ver com o que enxergava como “privilégios para a burocracia na forma de estabilidade plena e aposentadoria integral”, uma visão do Estado como centralizador, engessado e ineficiente (*ibid.*: 28). As dificuldades de um como de outro, como apontou Ruas (1997), é a caracterização ideal-típica de uma burocracia neutra, o que guarda pouca ou nenhuma correspondência com a realidade. Posteriormente, houve revisões no modelo gerencial puro, em direção à ênfase menos no desmonte do Estado (embora a concepção de Estado mínimo, “enxuto”, tenha permanecido como pressuposto de fundo) e mais no discurso de “flexibilidade” e “diferenciação” das lógicas privada e pública, sempre na ótica dos “resultados” – que foi também o momento em que ganhou força o discurso dos novos arranjos institucionais de produção de políticas, notadamente as “redes de políticas públicas”, diante da ascensão da *New Public Management*. Por isso é importante entender que estas mudanças no Brasil vinham no bojo da mesma lógica de corte liberal que se impunha em outros países, sob nomes diversos para modelos similares, por ex. o que ficou conhecido como “*quangos*” (*quasi-autonomous non-governmental organizations*).

Uma das principais heranças dos anos gerencialistas foi justamente a introdução de novos formatos legais aproximando-se do modelo das “*quango*”, para que entidades privadas sem fins lucrativos passassem a desempenhar diretamente serviços até então públicos, por meio da qualificação como “organizações sociais” (OSs) ou “organizações da sociedade civil de interesse público” (Oscips)¹⁶⁹. Na proposta elaborada por Bresser Pereira no Mare, a ideia era que universidades, escolas técnicas, museus, hospitais, centros de pesquisa, e outras instituições que desenvolvem políticas de cultura, educação, lazer, esporte, ciência e tecnologia – e no longo prazo, toda a área social – viessem a ser apenas gerenciadas e não mais executadas pelo Estado, através de convênio ou mesmo de desmembramento de parte do poder público via contrato de gestão (*cf.* GOHN, 2004).

No caso das OSs, a lei prevê que o Executivo pode até *ceder servidores públicos*, com pagamento no órgão estatal de origem (porém na OS eles não mais estariam sob o regime jurídico do serviço público) e a infra-estrutura que antes servia a um órgão estatal na prestação de

¹⁶⁹ Estas não são novas figuras jurídicas, mas sim qualificações a serem concedidas por órgãos do Executivo Federal a entidades privadas sem fins lucrativos (associações, sociedades e fundações): pelo MPOG e respectivo órgão setorial no caso das OSs (criadas por MP convertida na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998); e pelo MJ no caso das Oscips (criadas pela Lei nº 9790 de 23 de março de 1999).

determinado serviço. As OSs estão dispensadas de licitação para firmarem contratos de gestão (conforme alteração dada por lei de 1988)¹⁷⁰. Elas recebem recursos públicos do Orçamento da União (ou respectivo estado), mas sua alocação e sua execução não mais se submetem aos mesmos ritos de processo que regem órgãos públicos: o controle se dá pelos resultados, por meio de avaliação das metas estabelecidas. Gohn chama atenção para dado “que causa espanto”: “o fato das OSs se qualificarem a partir de um simples pedido ao Ministério do Planejamento que, uma vez aprovado, remete ao Ministério da Justiça. O contrato de gestão não passa pelo Legislativo, fica no âmbito do Executivo.” (2004: 28). Ela também destaca que os conselhos gestores até então existentes nas várias políticas não seriam incluídos nos processos de contratação ou qualificação destes novos formatos: “Os Conselhos gestores, mesmo os que têm poder deliberativo, irão analisar o resultado de um processo – quando forem avaliar uma OS, por exemplo, do qual eles não participaram no início, na própria constituição da OS” (*ibid.*). Nestes termos, parece evidente porque esta proposta foi duramente atacada como uma forma de privatização ou terceirização do Estado, já que se tratava de garantir que instituições responsáveis por políticas sociais deixassem de integrar o “núcleo burocrático do Estado” sob a justificativa de “serem eficientes, de boa qualidade e de custo relativamente baixo”, o que inclusive exigia que “sempre que possível”, o serviço fosse submetido à competição, como propôs Bresser-Pereira em artigo na Folha de S. Paulo (“As organizações sociais, 22/5/1995).

Já a proposta da lei das Oscips nasceu dentro do próprio Conselho do Comunidade Solidária (FERRAREZI, 2001), e ao se retrair sua gênese encontra-se o mesmo responsável pela introdução do conceito de “capital social” e da concepção de redes de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), que vinha sendo usada desde 1997, e foi lançada institucionalmente pela Secretaria Executiva do programa Comunidade Solidária com o nome de programa Comunidade Ativa¹⁷¹. A lei que criou as Oscips, conhecida como “lei do terceiro setor”, sem dúvida tem o mérito de apontar para a desburocratização de critérios meramente formais da lógica burocrática, tanto no reconhecimento de entidades aptas a parcerias públicas (sem criar outra figura jurídica) quanto na consolidação de um instrumento com procedimentos mais simples do que os dos convênios, o “termo de parceria”, ademais de criar algumas prerrogativas como isenção de impostos. Segundo a gestora Bete Ferrarezi, que também participou da construção desse marco legal como secretária do Comitê Executivo do PCS, a maior flexibilidade na gestão dos meios seria compensada por mecanismos de avaliação, controle social e sanções rigorosas

¹⁷⁰ Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, que alterou a Lei das Licitações (8.666/1993).

¹⁷¹ Trata-se do hoje consultor em redes sociais e desenvolvimento local Augusto de Franco, ex-dirigente petista nos anos 1980, tendo depois saído do PT e se aproximado da temática de DL com base na sociedade civil, construindo a partir daí a trajetória que o levou a secretário-executivo nacional da Ação da Cidadania contra a Fome e depois conselheiro do Comunidade Solidária, compondo, com a primeira-dama Ruth Cardoso e Miguel D. Oliveira, o Comitê Executivo do programa que ocupou o centro da política social nos anos FHC, construído de modo autônomo em relação ao arcabouço de políticas sociais que começara a ser estruturado na CF-1988. Tanto a lei das Oscips quanto o lançamento do Comunidade Ativa foram resultado das chamadas Rodadas de Interlocação Política no âmbito do Conselho do Comunidade Solidária, como relatou Ferrarezi (2001).

no caso de uso indevido de recursos (*ibid.*: 12). Ao contrário das OSs, rechaçadas enquanto proposta de desmonte do Estado por parte de ONGs de trajetória ligada às lutas de movimentos populares, a criação das Oscips é considerada um avanço como proposta de desburocratização na relação de parceria com o Estado, porém espera-se que seu marco legal seja aperfeiçoado, por ex. nos procedimentos de concessão da qualificação, já que hoje, diz Eleilson Leite, da Abong, na entrevista já citada, várias entidades foram “montadas” para receber a qualificação.

Paralelamente à ascensão do modelo gerencialista no plano federal, havia grande experimentação de práticas inovadoras calcadas em mecanismos de democracia participativa no plano local, numa combinação do princípio de participação com outro também consagrado na Constituição, o de descentralização – resultando, a partir das lutas pela redemocratização, na descentralização de recursos públicos para vários setores da política social em outras esferas. O problema é que, assim como a participação, também a descentralização pode expressar lógicas inversas, tanto da perspectiva de democratização da administração pública, multiplicando as estruturas de poder e redefinindo as relações com a sociedade civil, como na perspectiva conservadora de reduzir o Estado às funções mínimas, segundo o ideário da reforma gerencial de inspiração liberal, com ênfase na eficiência (*cf.* MELO & LEAL, 1996).

Nas disciplinas de ciência política e gestão pública abundam estudos de caso sobre experiências governamentais municipais entre o final dos anos 1980 e o começo dos anos 2000, apontando para o estímulo ao associativismo e à organização comunitária de base, com a finalidade de ampliar formas de democracia participativa e promover projetos de desenvolvimento socioeconômico¹⁷². Emir Sader identifica certa “apologia do local” que se disseminou ao longo das chamadas “décadas perdidas”, mas por isso mesmo as diversas experiências municipais que em maior ou menor grau tiveram a ver com democracia participativa podem ser interpretadas no marco de alguma resistência aos ajustes neoliberais a caminho da hegemonia no plano nacional, e que chegariam mais tardiamente nos territórios locais (*in*: SANTOS, 2002a: 656-7).

Na verdade, ainda durante a ditadura militar houve iniciativas de governos liderados pelo partido da oposição ao regime para implantar inovações na gestão local de estímulo à participação e auto-organização dos cidadãos – como “mutirões” para construir equipamentos coletivos a serem geridos com consultas à comunidade local, recrutamento de agentes comunitários para projetos de saúde, educação, combate à violência etc., ou estímulo à formação de associações (de moradores, pais, agricultores etc.) como condição de acesso a políticas¹⁷³.

Mais tarde, com a retomada das eleições para capitais em 1985 houve um primeiro ciclo de

¹⁷² Embora o Brasil seja rico em iniciativas governamentais locais de estímulo à organização e participação dos cidadãos, há pouca sistematização desta produção analítica, que costuma estar dispersa em publicações de diversas ONGs e instituições de pesquisa públicas ou privadas (Instituto Pólis, Centro Josué de Castro, Fundação Ford, FGV, Ipea, Ibase, Fase, Ibam, Enap). Particularmente na segunda metade dos anos 1990 e começo dos anos 2000, houve um *boom* de estudos e pesquisas neste sentido. Ver por ex. Fischer (1993), Lesbaupin (2000), Melo & Leal (1996), Spink & Clemente (1997), Soares & Bava (1998), entre muitos outros.

¹⁷³ Os casos considerados pioneiros são os dos pequenos municípios de Lages, SC (ALVES, 1984) e de Boa Esperança, ES (SOUZA, H., 1982).

gestões locais caracterizadas pela valorização e abertura à participação de movimentos sociais, embora segundo Soares & Gondim (1998) apenas Recife e Curitiba tenham alcançado resultados expressivos, sobretudo a primeira, pelo alto grau de participação popular em seus programas.

Um segundo ciclo se iniciaria nas eleições de 1988, então marcadas por crise de credibilidade na Nova República e pela intensificação das demandas de participação popular, nas quais o PT assumiu a administração de 36 municípios. Sob o novo quadro constitucional, começou nesta época acentuado processo de institucionalização da participação, sobretudo sob a forma de *conselhos*, embora frequentemente isso tenha se dado, no plano local, segundo tradução ou interpretação da participação de acordo com ideário particular (cf. RICCI, 2010). Mas, diante dos sinais de esgotamento do modelo participativo poucos anos depois, quando muitas propostas não conseguiram na prática se viabilizar ou impactar positivamente a população, houve deslocamento importante em direção a um novo formato de interlocução por meio de discussão do orçamento municipal. Este é o conhecido modelo do Orçamento Participativo, cuja experiência pioneira em Porto Alegre (1989-2004) se tornaria referência internacional (ABERS, 1998; DUTRA & BENEVIDES, 2001). De ideia embrionária no projeto administrativo inicial do PT, o OP passaria a um dos elementos centrais do que se chamou “modo petista de governar”¹⁷⁴. O OP veio sendo discutido e aperfeiçoado, e de Porto Alegre estendeu-se às demais gestões petistas, sendo inclusive adotado por governos de outros partidos (SANTOS, 2002a; RIBEIRO & GRAZIA, 2003).

Um terceiro ciclo viria reforçar a ideia de participação, no âmbito do contexto global em que ganham força os conceitos de “parceria” e “desenvolvimento local”, os mesmos conceitos incorporados na política social federal e que assumem bastante centralidade a partir do segundo governo FHC. Nesta fase, os governos locais diversificam as formas de interação com a sociedade. Por um lado, multiplicaram-se as *parcerias* com a iniciativa privada, ONGs e organizações populares no desenvolvimento de projetos sociais e econômicos. Por outro, implantaram-se formas de *participação semidireta* da sociedade em áreas temáticas específicas, com a ascensão da ideia de “conselhos setoriais” em contraposição à de “conselhos globais” (como o OP ou outros, por ex. “Prefeitura nos Bairros” ou “Fórum da Cidade”). Enquanto estes discutem programas de natureza variada procurando abranger todos os problemas da cidade (mas costumam se restringir a segmentos sociais mais organizados), aqueles, focados no acompanhamento e fiscalização de programas já existentes, apresentariam mais condições de institucionalização como mecanismo democrático, por não correrem tanto risco de discussão dispersa ou ação pulverizada (SOARES & GONDIM, 1998).

Estes ciclos iniciais no nível local assim como as reformas institucionais no nível federal marcam assim a consolidação da participação social nas duas principais tendências atuais, cujos sinais são frequentemente contraditórios, afastando-a ou aproximando-a da lógica gerencialista:

¹⁷⁴ A marca inicial das administrações petistas era o binômio *inversão de prioridades – participação popular*, que servia como diretriz dos esforços para conciliar os desafios cotidianos da administração pública com o caráter *democrático e popular* que se pretendiam enquanto governos naquela época abertamente definidos como de orientação socialista (cf. MAGALHÃES *et al.*, 1999).

os diversos formatos de *conselhos* e outros espaços de interlocução (conferências, fóruns, câmaras, comissões, ouvidorias); e os diferentes mecanismos de *parceria*. Conforme os pesquisadores do Ipea Frederico Silva, Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin (2005), se os primeiros emergiram sobretudo de demandas por democratização nos processos de produção de políticas, fortalecendo um projeto centrado no reconhecimento dos conflitos distributivos e na ampliação do espaço político, os segundos inspiram a reorganização da intervenção do Estado no campo social, frequentemente afirmando-se, inclusive no plano local e estadual, na proposta de reforma gerencial, sob discurso de maior equidade ou eficiência (SILVA, JACCOUD & BEGHIN, 2005: 375).

Mais do que diferentes formatos e arranjos na produção de políticas, são diferentes visões de mundo e concepções de Estado, sociedade e suas relações, apoiando-se nas mesmas matrizes discursivas sob sinais ambíguos, ou mesmo trocados. A socióloga Maria Célia Paoli foi uma das que analisou criticamente as ressignificações de noções como “cidadania” e “solidariedade” sob a hegemonia do modelo neoliberal, referindo-se ao quadro de imposições econômicas, heranças culturais e interesses particulares que pode explicar o “surgimento relativamente recente de uma assim chamada 'sociedade civil' que, primeiramente através de movimentos sociais autônomos e politizados, e depois de organizações não-governamentais profissionalizadas, deslocou o ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social” (PAOLI, in SANTOS, 2002a: 378). Já Evelina Dagnino classificou de perversa (ou em espanhol, *tramposa*, enganadora) a confluência entre os projetos participacionista e neoliberal: “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (DAGNINO, 2004: 97, grifos da autora). Deslocamentos semânticos tornam-se assim, como diz Dagnino, “armas principais” nesta disputa: “o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário” (*ibid.*).

Assim revestidas de ambivalências no discurso e cheias de limites para operacionalizar o potencial democratizador na prática, as novas relações Estado-sociedade não podem mais ser celebradas com o otimismo dos anos imediatamente pós-redemocratização, como já apontaram vários estudos, acerca das dinâmicas do OP, dos conselhos e outras (*cf.* DAGNINO & TATAGIBA, 2007). Porém não se trata de desconsiderar este potencial democratizador, e sim de olhar mais crítico, tanto sobre os deslizamentos de sentido próprios à disputa política quanto sobre os obstáculos (materiais, políticos, culturais etc.) para adaptar o discurso inovador à realidade político-administrativa, dadas as condições concretas de operacionalização, centrando agora o debate na questão da “qualidade da participação” (*ibid.*). Mas como as contraditórias tendências nas gramáticas políticas brasileiras – mais amplas que as orientações programáticas de um ou outro partido – se desenrolarão nas relações Estado-sociedade no plano federal a partir da chegada ao poder do PT, nascido nas mesmas águas de mobilizações sociais em torno do projeto participacionista dos anos 1980?

3.2.3. Tendências das relações Estado-sociedade nos anos Lula

A partir de 2003, um dos desafios do novo governo liderado pelo PT será o de trazer para o plano federal as inovações em termos de relações Estado-sociedade que haviam sido introduzidas em administrações locais do partido. Mas como elaborar orçamento público e fazer planejamento de políticas de modo participativo no plano federal? A principal estratégia será a expansão de *conferências* e a criação ou revitalização de *conselhos* como espaços de diálogo para proposição, acompanhamento e gestão de políticas.

Conferências e conselhos permanecem bastante valorizados no próprio discurso de organizações e movimentos enquanto espaços públicos de diálogo e participação a serem criados e fortalecidos nas diversas temáticas de políticas – sobretudo os segundos, de caráter permanente. As conferências nacionais já existiam antes do governo Lula, porém não na mesma intensidade: de acordo com relatório do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e do Instituto Pólis, financiado por parceria com o Ipea, e feito com base em dados da Secretaria-Geral da Presidência, o Brasil realizou, entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais, o que corresponde a mais de 60% de todas as conferências realizadas desde 1941 (POLIS & INESC, 2011)¹⁷⁵. Quanto aos conselhos nacionais, segundo a SG/PR, em 2010 encontravam-se em funcionamento 61 deles, vinculados a diferentes órgãos federais, ou à própria Presidência, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conhecido como “Conselhão”¹⁷⁶.

Além disso, outros espaços de interlocução foram propostos, como audiências públicas estaduais como forma de pautar a elaboração do Plano Plurianual (PPA)¹⁷⁷, sempre com o objetivo de que o governo passasse a fazer junto à sociedade uma “escuta forte” – expressão de Boaventura de S. Santos frequentemente usada pelo ministro-chefe da SG/PR durante os anos Lula, o dirigente petista, ex-sindicalista e ex-deputado Luiz Dulci (DULCI, 2010: 135). E a própria SG/PR teve seu papel alterado, passando de um órgão voltado prioritariamente às relações com outras instâncias institucionais dos três poderes e com outros entes federativos para um lugar de concretização do projeto “democrático-popular” na nova estrutura do governo federal, por meio da atribuição de “relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil” e “criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo”¹⁷⁸. Na versão “oficial”, portanto, o governo Lula teria inaugurado um novo método democrático e participativo de gestão na relação com a sociedade civil, pautado por processos de

¹⁷⁵ Destas, 28 ocorreram pela primeira vez, como foi o caso das Conferências de Economia Solidária. Ao todo, segundo os dados da SG/PR, mais de 4,5 milhões de pessoas se envolveram na realização de conferências nacionais, entre representantes de órgãos governamentais e de setores sociais atuando nos respectivos temas, em geral precedidas por conferências locais e estaduais (DULCI, 2010).

¹⁷⁶ Destes, 13 foram criados no governo Lula, e outros 9 foram reestruturados, como o Condraf (ex-CNDRS).

¹⁷⁷ Plano Plurianual é o instrumento que vincula o planejamento e o orçamento públicos do governo federal, por meio de programas, a cada quatro anos (incluindo o primeiro ano do governo seguinte). Foi instituído pela Constituição de 1988 (Art. 165º), que estabelece que o governo federal deve apresentar o PPA ao Congresso Nacional até o final de agosto do primeiro ano da administração.

¹⁷⁸ Segundo a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, alterada pela Lei no 11.204, de 30 de junho de 2005.

consulta popular e pelo início, retomada ou fortalecimento de diálogo com representações sociais diversas, inclusive por meio de interações diretas com o presidente Lula em seus respectivos encontros e congressos, ou por meio de reuniões e visitas oficiais. Além do reconhecimento de novos atores e criação de novas estruturas com o objetivo de avançar em direitos e políticas até então ausentes na agenda pública, incorporação ao processo decisório, várias medidas concretas têm sido citadas como resultado direto do diálogo com setores sociais organizados¹⁷⁹.

No entanto, a interpretação das representações e organizações da sociedade civil tem diferido bastante da interpretação do governo. Mesmo reconhecendo avanços na revitalização e intensificação dos esforços de diálogo, além do mérito da introdução da ideia da participação em espaços onde ela antes simplesmente não existia (como na elaboração do PPA), o fato é que a “empolgação” inicial com o que a vitória de Lula e do PT poderia significar para a construção participativa da agenda pública acabou dando lugar a certa “melancolia” (DE TONI, 2006). Em particular, há uma constatação generalizada acerca das dificuldades para que as propostas construídas nos ricos processos de consulta em diferentes espaços de interlocução cheguem a se materializar em medidas concretas, bem como certa frustração a respeito da virtual inexistência de procedimentos adequados e institucionalizados de prestação de contas sobre os resultados das deliberações nestes espaços – aliás, inserida num quadro mais amplo de não-acesso a dados e instrumentos de monitoramento das realizações do governo, dificultando o controle social.

Algumas das vozes mais críticas – a expressar o desconforto que desde 2004 começou a se disseminar entre entidades civis e movimentos sociais – vêm de entidades de larga experiência no acompanhamento de políticas públicas, como os já citados Inesc (cf. MORONI E CICONELLO, 2005; COSTA & BICALHO, 2007; CICONELLO, 2008) e Pólis, este último organizador de seminário em 2004 onde já se revisava criticamente as expectativas iniciais sobre a democracia participativa no governo Lula (cf. TEIXEIRA, 2005), ou ainda o Ibase, que entre 2003 e 2005 encabeçou projeto de monitoramento da participação na gestão pública (cf. IBASE, 2004)¹⁸⁰. José Antonio Moroni e Alexandre Ciconello, do Inesc – ONG de forte envolvimento nas discussões sobre democratização dos processos de planejamento e orçamento públicos – levantam fatores interessantes acerca de dilemas que permanecem no governo Lula, mesmo com a importante abertura em relação ao tema da democracia participativa, principalmente entre os gestores públicos, que agora não se comportam mais como meros “espectadores”, sobretudo na comparação com governos

¹⁷⁹ Entre os exemplos mais conhecidos, estão: o Plano Safra da Agricultura Familiar, construído no âmbito do Consea em conjunto com Contag, MST, MPA, Fetraf e outras representações do setor; a política permanente de valorização do salário-mínimo, a tabela progressiva do imposto de renda, e as medidas de desoneração tributária, todas negociadas em diálogo com as principais centrais sindicais (CUT, Força Sindical, UGT, CTB, CGTB e Nova Central); ou a expansão do crédito consignado ou as medidas contra a crise econômica que explodiu em 2008, entre outros temas de grande repercussão cujas discussões teriam se iniciado no CDES (cf. DULCI, 2010).

¹⁸⁰ O projeto “Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade” (MAPAS) foi iniciado pelo Ibase, junto com outras 11 entidades, apostando que o governo Lula “radicalizaria a participação”, tendo depois que se readaptar frente ao que acabou não acontecendo, conforme relato de Cândido Grzybowski (in: TEIXEIRA, 2005: 61). O projeto MAPAS foi encerrado em dezembro de 2005. Para um resgate histórico destas iniciativas e suas críticas, ver ainda a revisão feita no relatório do projeto “Arquitetura da Participação” (POLIS & INESC, 2011: 9-42)

anteriores. Uma contradição não superada seria a concepção bipolar da sociedade em torno da relação capital-trabalho (e, vale ressaltar: trabalho formal sindicalizado)¹⁸¹ presente no governo e em boa parte da esquerda, explicitando as diferenças de orientação e atuação entre o movimento sindical e o vasto mundo de organizações e movimentos sociais – tema que no campo da economia solidária reaparecerá gerando divisões de modo muito explícito:

“Até agora, não houve rompimento radical com essa visão bipolar. (...) Conforme essa concepção, *as organizações e movimentos sociais não são reconhecidos como sujeitos políticos*, mas como atores sociais ou sujeitos sociais. Portanto, bons na mobilização e na capilaridade, mas não para participar dos processos de tomada de decisões políticas. Historicamente, quem trouxe para o debate político a questão da participação foi justamente esse campo de organizações e movimentos sociais. O movimento sindical nunca teve a participação como estratégia política, que dirá como elemento central na construção dos processos democráticos. Outro complicador dessa concepção é *procurar nas organizações e nos movimentos sociais a estrutura do movimento sindical – um movimento centralizado, hierarquizado e com rígida estrutura*. Por sua vez, as organizações e movimentos sociais, pela própria natureza (...) [o]rganizam-se de forma mais descentralizada e mais horizontal, procurando se construir mais como sujeitos políticos coletivos e menos como estrutura. Portanto, não existe uma única voz a falar por esse conjunto, mas várias vozes e de lugares diferentes.” (MORONI & CICONELLO, 2005: 12-3, grifos meus).

O governo Lula, ou melhor seria dizer, os principais dirigentes do petismo, oriundos do mundo sindical, e portanto muito mais acostumados a atuar sob tal lógica centralizadora e hierarquizante, tenderiam a buscar sempre identificar uma ou mais entidades ou atores “centrais” nos mais diferentes campos de articulação da sociedade civil, desconsiderando sua lógica que é, como já se discutiu, cada vez mais reticular, horizontal, difusa, de múltiplos centros.

Os membros do Inesc enfatizam ainda a visão predominante destes espaços enquanto “interlocação”, ou seja, não se consolidaram como espaços de *deliberação e controle social*, mas apenas de *consulta e proposição*: “Na verdade, ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocação (...). A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz-de-conta, sem ter se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas.” (*ibid.*: 14).

Ademais, criticam que na maioria dos casos seja o governo a designar a representação, frequentemente de caráter pessoal, e não institucional (por ex. no próprio “Conselhão”) – embora aqui provavelmente estejam confundindo o formal, ou escrito, com o tácito, ou não-escrito, isto é, na maioria dos casos, a designação formal feita pelo ministro/secretário foi de fato indicada previamente pelas respectivas entidades da sociedade, inclusive, como no caso do próprio Conselho de Economia Solidária, após demorados processos de articulação, de modo a construir

¹⁸¹ Exemplo da “arquitetura da participação” no governo Lula sob a concepção bipolar seria a própria divisão entre o diálogo com movimentos e organizações sociais a cargo da SG/PR, e o espaço do “Conselhão”, voltado prioritariamente à interlocação com o mundo empresarial e os sindicatos, além de intelectuais e “personalidades”, e representantes de movimentos e ONGs, acerca de temas da macroeconomia e a agenda de desenvolvimento. “Se nesse espaço estratégico, na definição do governo, não há equilíbrio mínimo entre os diferentes sujeitos políticos é porque estes mesmos sujeitos não são reconhecidos como tais” (MORONI & CICONELLO, 2005: 13-4).

uma representatividade expressiva – apesar de que, na época, o impasse resultante da maior divergência dentro do CNES acabou sendo “resolvido” pelo lado governamental, através do voto do Ministro do Trabalho (cf. cap. 4, seção 4.6). De todo modo, permanece válido o destaque em torno dos procedimentos de indicação, já que, se chegam a envolver processos de consulta e articulação com a sociedade civil, estes não estão explícitos, muito menos institucionalizados¹⁸².

Um dos exemplos mais emblemáticos dos descaminhos da participação ocorreu logo na formulação do primeiro PPA do governo Lula, que se esperava constituir como momento de incorporação concreta das demandas apresentadas em espaços de diálogo, particularmente por meio de audiências públicas, que em tese se abririam inclusive à participação da sociedade “não-organizada” (ao invés da presença mais mediada dos espaços institucionalizados). Na prática, porém, estes mecanismos revelaram suas limitações, que já começam no próprio fato de que a metodologia participativa na elaboração do orçamento e planejamento público não está institucionalizada nem no Executivo nem no Legislativo, e audiências públicas podem ser canceladas ou, mesmo quando realizadas, não garantem que a sociedade será ouvida ou terá voz, ou mesmo igual tempo de fala que o das autoridades políticas, conforme a crítica de membros do Inesc: “A história registrou, assim, que a intenção deste governo de realizar uma 'escuta forte' para ouvir a sociedade resultou apenas em um 'sussurro rouco’” (COSTA & BICALHO, 2007: 4). A Abong e o conjunto de redes e fóruns articulados desde 2002 na chamada Inter-Redes, que em 2003 haviam estabelecido parceria política com o governo federal para a realização das audiências públicas na elaboração do PPA, acabariam anunciando publicamente seu desligamento dos processos de planejamento em agosto de 2004, diante das fortes frustrações pelo não-encaminhamento das propostas e deliberações que haviam emergido nas audiências, ainda maiores pelo protagonismo assumido no debate por uma orientação de política macroeconômica que fora questionada ao longo de todo o processo de participação no PPA:

“Após os debates em todos os estados e o envio do Projeto de Lei do PPA ao Legislativo, diversas organizações e redes que compõem a Abong e a Inter-Redes acompanharam a tramitação do PPA no Congresso Nacional e constataram que o rico processo participativo de consulta realizado com a sociedade civil não foi sequer tema de debate. O que monopolizou a atenção dos parlamentares e da mídia foi a insistência do governo e da base governista no Congresso, em manter a todo custo o compromisso de superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto - PIB durante os quatro anos do PPA. Por outro lado, nenhum dos acordos firmados com a Secretaria Geral da Presidência¹⁸³, durante o processo de consulta, foram cumpridos.” (“Comunicado Abong/Inter-Redes”, agosto de 2004)

No fim, as normas de acompanhamento do PPA publicadas em outubro de 2004 sequer

¹⁸² As únicas exceções seriam o Conselho das Cidades e o Conselho Gestor da Internet no Brasil (*apud* MORONI & CICONELLO, 2005).

¹⁸³ Entre os acordos citados pela Abong e pela articulação Inter-Redes, estavam, “a formação de GT paritário entre governo e sociedade civil para acompanhar o monitoramento do PPA 2004-2007” e o “acesso às informações sobre a execução física e financeira do PPA, especificamente, a disponibilidade on-line para qualquer cidadão dos sistemas do Siafi e do Sigplan”. O comunicado, assinado na época por 33 redes e fóruns (ASA, GTA, FBO, FBSAN, entre outros), está disponível em: <http://miud.in/126h>

fariam referência aos processos participativos, e, apesar de tentativas posteriores de retomar o diálogo para os processos de monitoramento, nunca se avançou nos debates em torno de propostas como um módulo “Sociedade” no sistema de acompanhamento do PPA (Sigplan) ou o acesso aos dados orçamentários do sistema de controle de despesas (Siafi) – questões polêmicas que explicitam os desencontros e tensões entre as dimensões *política* e *técnica* da gestão pública (cf. DE TONI, 2006).

O processo de elaboração do PPA seguinte, iniciado em 2007, não aconteceu de modo muito diferente do lado do Executivo, pouco avançando em uma metodologia participativa, apesar da instituição de um GT que começou a funcionar em 2007. Mas o Fórum Brasil de Orçamento (FBO) e as mais de 50 organizações que o integram, como o Inesc, buscaram caminhar nesse sentido na etapa de análise do PPA no Legislativo, participando de iniciativa inédita da Comissão Mista de Orçamento de promover seminários públicos (cf. COSTA & BICALHO, 2007). Mas também estas iniciativas incipientes continuaram reféns da inexistência de metodologias e mecanismos institucionalizados de participação, e da subordinação da lógica da democracia participativa à lógica da democracia representativa.

Outro estudioso e militante da democracia participativa que tem sido crítico das configurações dessas dinâmicas na era Lula, o sociólogo Rudá Ricci (2010) enxerga no fenômeno que chama de “lulismo” um processo de *estatalização* (nos termos de Offe) das relações dos movimentos sociais, ou seja, a subjugação de suas lideranças à lógica estatal, avaliando que as pautas das conferências nacionais foram, “com raríssimas exceções”, a agenda definida pelo governo federal. Minha objeção é que este tipo de entendimento tende a tratar o Estado como grande estrutura homogênea e desconsiderar o funcionamento das redes de atores se movimentando nas instâncias ligadas ao governo, inclusive aqueles vindos de trajetórias junto a movimentos sociais ou dentro deles. De fato, o governo não é monolítico e houve diferentes brechas, de acordo com as respectivas políticas e segmentos sociais envolvidos, para avançar na participação e no diálogo com demandas, muitas delas até então “invisíveis”, como a própria economia solidária, ou até casos considerados exemplares de materialização das decisões tomadas em processos participativos, por ex.: ações baseadas em deliberações das Conferências de Saúde e Assistência Social, o que poderia ser atribuído a seu caráter mais institucionalizado enquanto instâncias que compõem os respectivos sistemas públicos; ou a elaboração do Plano Nacional de Mulheres, com base nas diretrizes da I Conferência (2005), sendo objeto de uma instância mista para monitoramento da sua implementação, e passando por revisão e avaliação na Conferência seguinte (cf. CICONELLO, 2008; SILVA, E., 2009).

Mas de modo geral, pesquisas de base quantitativa-qualitativa realizadas sobre o universo das conferências do governo Lula comprovaram o caráter predominantemente consultivo-propositivo destes espaços, portanto sem a força dada por processos institucionalizados e marcos legais que obriguem e respaldem sua implementação (cf. SILVA, E., 2009; PÓLIS & INESC, 2011). Na verdade, na ausência desta institucionalização, cada órgão governamental dá sequência da forma

como lhe convém às deliberações saídas dos espaços de consulta. Em levantamento sobre as conferências do primeiro período Lula, a partir de dados da SG/PR sobre 34 conferências coletados junto a conselheiros e gestores envolvidos, a pesquisadora do Ipea Enid Rocha A. Silva destacou que mais da metade das conferências analisadas apresentava *deliberações recorrentes*, isto é, que já teriam sido objetos de reivindicações em conferências anteriores, mas não foram encaminhadas ou não resultaram em medidas políticas, ponto considerado “preocupante” (SILVA, 2009). Além disso, foi expressivo o número de deliberações geradas (8.407, no universo de 34 conferências analisadas), grande parte delas de complexo encaminhamento (do total das deliberações, 55%, ou 4.423 eram de *competência compartilhada*, exigindo portanto a articulação e atuação de mais de um órgão federal além daquele responsável pela realização da conferência). Esses fatores, diz a pesquisadora do Ipea, ajudam a explicar porque mais da metade dos entrevistados informou desconhecer o processo de encaminhamento posterior no interior do governo (*ibid.*: 30). Como sugestão para minimizar estas dificuldades de encaminhamento, a imensa maioria dos entrevistados enfatizou a necessidade da *coordenação horizontal*, sugerindo a criação de instância que coordene as conferências nacionais no governo federal, preferencialmente ligada à Presidência da República – ponto citado em outros documentos de entidades como o Inesc, que mencionam frequentemente a construção de um “sistema de descentralização e participação”. O objetivo de uma instância coordenadora, diz Enid Silva, seria trabalhar antagonismos, superposições e transversalidade das deliberações, além de proporcionar o intercâmbio das experiências de metodologia de organização e realização, e facilitar a construção de um sistema formal de encaminhamento, acompanhamento e prestação de contas das deliberações aprovadas (*ibid.*: 30). De minha parte, fica a ressalva de que só a existência de uma estrutura formal, mesmo vinculada ao órgão máximo do Executivo, não necessariamente daria conta destas complexas tarefas, dada a persistência da lógica setorializada na estrutura administrativa federal (da qual aliás as próprias conferências seriam um reflexo). De todo modo, é fato que a natureza dos conselhos e conferências enquanto espaços “estanques, verticais, sem ligação” (MORONI & CICONELLO, 2005: 17) permanece um dos maiores desafios – algo de que a economia solidária, com sua natureza transversal, se ressentiria fortemente.

Talvez mais desafiadora – pelas dinâmicas que se verificam não só entre Estado e sociedade, mas dentro da própria sociedade civil – seja a prevalência do acesso daqueles que estão mais organizados, frequentemente sob critérios que exigem algum tipo de institucionalidade, dificultando a participação daqueles considerados “não-organizados” dentro dos atuais critérios – o que exigiria um esforço ainda mais amplo de mudança de paradigmas, envolvendo a desconstrução de mitos que persistem acerca da participação. É também nesse sentido que deve ser visto o fato de que, para o governo, continua fora de questão o acesso da sociedade civil aos dados de sistemas de gerenciamento federal como o Siafi e Sigplan (por ora, apenas divulgam-se grandes dados agregados – quando estes existem, o que nem sempre é o caso).

Quanto às *parcerias* na execução de políticas – a outra grande tendência nas relações

Estado-sociedade que vinha desde os anos 1990 – os desencontros entre discursos e práticas serão ainda mais complexos nos anos Lula, não podendo ser entendidos sob simples polarização ideológica. De fato, ademais do desafio de valorizar mecanismos participativos também nas parcerias, desde 2003 o novo governo se confrontará com os dilemas decorrentes da coexistência das lógicas contraditórias já levantadas: a burocracia, baseada no “controle rígido de processos”, e a flexibilização gerencial, baseada em “eficiência” e “resultados” – ambas com seus respectivos problemas para parcerias em políticas da área social. Embora após 2003, o processo de privatizações de estatais federais tenha desacelerado (mas não acabado), assim como o número de qualificações concedidas a entidades como OS permaneça extremamente reduzido¹⁸⁴, o cotidiano administrativo mostrou que, apesar da postura radicalmente contrária dos partidos de esquerda entre 1998 e 2002, foi bem mais difícil superar as orientações anteriores, que, ao contrário, foram em alguns casos reforçadas, sobretudo perante as dificuldades colocadas pela outra concepção, a da burocracia rígida. Na verdade, há mesmo uma inversão nos discursos que sustentavam as polarizações mais simplistas, bem exemplificada no caso das posturas partidárias – com partidos que se tornaram oposição nos anos Lula passando a condenar de modo generalizado parcerias com ONGs, e o PT e PDT evitando se posicionar publicamente sobre a ação de inconstitucionalidade que haviam movido em 1998 contra a lei das OSs¹⁸⁵.

Para além dos discursos ideológicos e posições de conveniência, em termos concretos o que houve durante os governos Lula foi uma sucessão de alterações infraconstitucionais se revogando entre si e gerando muita confusão, na ausência de marco regulatório mais adequado, já que as entidades da sociedade civil hoje operam segundo interpretações e reinterpretações de leis originalmente concebidas para regular o setor público.

As “emendas ao soneto” começaram em 2003, com a publicação de nova norma¹⁸⁶ submetendo as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem repasses públicos às regras da Lei de Licitações – alteração motivada em parte por auditoria do TCU que motivou novo

¹⁸⁴ Melo (2011), citando estudo de Dias (2008), menciona 7 OSs federais – todas qualificadas entre 1998 e 2002 e que mantêm contratos de gestão com o MCT, além da Bioamazônia, desqualificada pelo MMA em 2005. Curiosamente, nem Melo nem Dias citam outro conhecido exemplo, o do Hospital Sarah – cujo contrato de gestão pioneiro com a União remete na verdade a 1991. De todo modo, apesar da inexistência de dados oficiais, segundo Melo, trata-se de número ínfimo, comparado com um dos casos de inspiração do modelo de Bresser-Pereira, as *quangos* britânicas (766 até 2009). Reportagem do jornal *Estado de Minas*, traz dado sobre mais um dos pontos polêmicos: o número de servidores federais cedidos às OSs. Durante o governo Lula, teriam sido 31, principalmente do MCT (24), mais MEC (4), MPOG (2) e Casa Civil (1) (*EdM*, 4/4/2011).

¹⁸⁵ Mesmo que nos posicionamentos públicos dos proponentes da ação (PT e PDT) o discurso contrário às OSs tenha desaparecido, a ADI seguiu em análise no STF, pois uma vez iniciada não pode ser retirada. Quando o julgamento foi retomado, em março de 2011, nenhum dos dois partidos compareceu para fazer sua defesa, e a própria AGU posicionou-se favoravelmente à constitucionalidade da lei.

¹⁸⁶ Instrução Normativa STN nº 3/2003, que alterou o Art. 27 da nº IN 1/1997. Até a publicação da nova IN, em 25 de setembro de 2003, somente os estados e municípios estavam obrigados a licitar. Mais do que isso, antes da mudança, o referido Art. 27 expressamente desobrigava as entidades privadas de adotarem a Lei nº 8.666/1993, devendo seguir “processos análogos aos da lei”.

entendimento do órgão fiscalizador neste sentido¹⁸⁷. Se o objetivo era a normatização destas relações, a tendência, porém, foi de reforçar o tratamento das entidades privadas como se operassem pela mesma lógica do poder público, gerando problemas diversos, a começar pelo risco de inviabilização dos convênios.

Em 2005, novos decretos¹⁸⁸ aprofundaram ainda mais esta tendência, ao exigir de entes públicos e privados a obrigatoriedade do pregão, preferencialmente sob forma eletrônica, nas contratações de bens e serviços comuns com recursos públicos decorrentes de convênios e instrumentos afins. A ideia de tornar compulsória a via eletrônica já estava em gestação, mas a mudança foi acelerada pelas denúncias em licitações nos Correios, em maio de 2005, que dariam origem a outras denúncias, em torno do esquema que ficou conhecido como “valerioduto”, destinado a alimentar suposto “mensalão”. Foi portanto neste instável ambiente político de denúncias e escândalos de forte apelo junto à opinião pública que os decretos sobre o pregão foram publicados “a toque de caixa”, gerando muita polêmica entre especialistas em direito público: para uns, “espécie de *blindagem* ou *imunização* para – em ambiente virtual – proteger os procedimentos licitatórios dos contumazes assaltantes dos dinheiros públicos” (SANTANA, 2007); para outros, completa *ilegalidade* no caso das entidades privadas, reveladora da intenção de impor o regime jurídico próprio do setor público estatal às entidades privadas sem fins lucrativos (OLIVEIRA, G., 2009: 206).

Em 2007, novo decreto¹⁸⁹ avançou no reconhecimento das especificidades dos convênios, ao revogar tacitamente o decreto sobre o pregão segundo entendimento jurídico-administrativo consensual, mas, como não o fez explicitamente, manteve certa insegurança jurídica. Este decreto estabeleceu que os convênios poderiam ser precedidos por chamamento público e trouxe como novidade a criação de um sistema federal unificado para o acompanhamento de convênios (Siconv), acessado via internet no “Portal dos Convênios”.

Também em meados de 2007, em julgamento de mandado de segurança contra o TCU¹⁹⁰, o STF decidiu, por maioria e contrariando decisões anteriores, que os assessores jurídicos teriam co-responsabilidade pessoal na aprovação ou ratificação de termos de convênio e aditivos, em

¹⁸⁷ O Acórdão nº 1070/2003, que firmou “o entendimento no sentido de que entidades privadas, quando investidas na condição de gestoras de recursos públicos, estariam obrigadas à observância dos dispositivos da Lei nº 8.666/93”, apesar do voto contrário de 3 ministros, entre eles Benjamin Zymler, que assim se posicionou: “(...) considero incabível o exercício das prerrogativas da Lei 8.666/93 por entes privados, uma vez que, *dada a natureza dos mesmos, somente entes públicos podem exercê-las*. A Lei em questão prevê, por exemplo, a aplicação de multas, a rescisão unilateral de contratos e a declaração de inidoneidade de licitantes, prerrogativas que são expressões concretas do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Ademais, a *observância de todos os dispositivos da Lei das Licitações por entes privados importaria a elevação dos custos operacionais daqueles, que passariam a necessitar de pessoal especificamente qualificado para a condução de licitações*.” (Autos do Acórdão nº1070, plenária de 6/8/2003, grifos meus).

¹⁸⁸ Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, depois regulado pelo Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005.

¹⁸⁹ Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. No seu Art. 11º, o decreto retomou a referência ao Art. 116º da Lei nº 8.666/1993, de que no caso dos repasses às entidades privadas sem fins lucrativos seria necessária, *no mínimo*, a realização de cotação prévia de preços, ou seja, tacitamente mantém o procedimento simplificado.

¹⁹⁰ MS 24.584/DF.

virtude da emissão de pareceres técnico-jurídicos. Apesar de posterior manifestação da AGU, à qual as Consultorias Jurídicas são ligadas, a consequência foi maior hesitação e resistência dos analistas jurídicos na emissão de pareceres na tramitação interna dos convênios, tornando processos já morosos ainda mais lentos.

O pano de fundo de tantas idas e vindas na emissão de normas e suas interpretações deve ser entendido criticamente como disputas políticas em torno de significações e papéis de movimentos e organizações sociais e suas relações com o Estado e o conjunto da sociedade. Ele remete portanto à própria expansão das chamadas ONGs, especialmente intensa a partir dos anos 1990, com casos de falsas ONGs ou entidades “laranja” (aliás quase sempre com envolvimento ou conivência de gestores públicos), que são a exceção no vasto mundo das entidades privadas sem fins lucrativos¹⁹¹, mas que estimularam a generalização de pré-julgamentos, alimentando assim o espírito criminalizatório em relação a todas. Este clima se acirrou ainda mais no ambiente político altamente polarizado que se estabeleceu a partir de 2003 entre a base de apoiadores do petismo/lulismo e seus opositores, dentro do governo e na sociedade. Da perspectiva de movimentos e ONGs a eles ligadas – em especial envolvidos nas lutas por reforma agrária e demarcação de terras de povos indígenas e de comunidades tradicionais –, o resultado foi uma sucessão de tentativas de criminalização destas organizações e movimentos, o que foi por eles percebido como agenda ofensiva de setores conservadores, amplamente repercutida na mídia, com foco nos repasses do governo federal.

A mais famosa investida neste sentido foi mais uma CPI das ONGs (a terceira desde 2001), cujo pedido foi anunciado pelo Senador Heráclito Fortes (então PFL-PI) ainda na época das conturbadas eleições de 2006, alegadamente motivado por relatório do TCU com base em amostra de 28 organizações entre 1999 e 2005, das quais 15 não teriam qualificação técnica e operacional para receber os recursos, e apresentariam metas vagas e prestações de contas confusas. Poderia até ter sido oportunidade para enfrentar de fato a inadequação tanto do marco regulatório dessas entidades quanto dos instrumentos de parceria com o poder público, que aliás contribui para um quadro em que algumas das irregularidades apontadas nas auditorias não necessariamente seriam fruto de má-fé no uso do recurso público. Mas desde o início estava claro que a CPI nascera do citado clima altamente polarizado, elegendo como alvo preferencial um

¹⁹¹ Um dado mais recente, já do novo governo, pode exemplificar esta discrepância numérica. Na carta aberta endereçada à presidenta Dilma Rousseff em outubro de 2010, no contexto de novas denúncias e da iminência de novo decreto suspendendo todos os repasses às ONGs por 30 dias, as entidades que integram o Comitê Facilitador da “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil” (Abong, Cáritas, Conselho Latino-Americano de Igrejas, Fundação Grupo Esquel Brasil, GIFE, MAB, MST e Unicafes), citam os seguintes dados de 2010 do Portal Transparência: “das 232,5 bilhões de transferências voluntárias do governo federal, 5,4 bilhões destinaram-se a entidades sem fins lucrativos de todos os tipos, incluídos partidos políticos, fundações de universidades e o Instituto Butantã, por exemplo. *Foram 100 mil entidades beneficiadas, 96% delas por transferências de menos de 100 mil reais.* Se juntarmos todas as denúncias contra ONGs publicadas na imprensa nos últimos 24 meses, as entidades citadas não passariam de 30, o que nos leva a crer que além de desnecessária, a suspensão generalizada de repasses poderia constituir medida arbitrária e de legalidade questionável, que criminaliza a sociedade civil organizada” (carta disponível em: www.abong.org.br).

movimento historicamente próximo ao PT: o MST e ONGs a ele ligadas (como Anca e Itac).

A CPI foi instaurada no Senado em março de 2007¹⁹², e o novo decreto regulatório foi publicado dois meses, portanto no auge das repercussões sobre os embates dentro da comissão. De modo geral, como resultado do ambiente em que foi concebido, o decreto manteve o viés voltado a suprimir desvios produzidos, em grande parte, pela própria inadequação e interpretações equivocadas do marco regulatório já existente. É nesse sentido que entidades que já então defendiam mudança muito mais profunda, como aquelas reunidas na Abong, posicionaram-se criticamente em relação ao decreto de 2007 quando de sua publicação, entendendo-o como “moralizante e claramente voltado para dar uma resposta defensiva à sociedade em momento de instalação de CPI”, além de não evoluir na regulamentação das organizações sociais contemplando suas especificidades e estabelecendo outras relações com o Estado, fora da “visão utilitária e perversa” de atuarem como um “braço (barato) do Estado”, cabendo às ONGs arcarem com uma estrutura institucional que frequentemente não teriam porte nem capacidade de arcar – conforme escreveu a direção colegiada da Abong em nota de posicionamento sobre o decreto, em setembro de 2007.

Apesar das críticas iniciais ao novo decreto, a sua regulamentação, que veio no ano seguinte por meio de portaria conjunta dos Ministérios do Planejamento e Fazenda e da CGU¹⁹³, avançou mais claramente na *desburocratização* inicialmente proposta, ao extinguir agora explicitamente a exigência dos processos licitatórios em favor das cotações simplificadas de preços, além do reconhecimento inédito de que 5% do valor dos convênios poderia ser utilizado para cobrir uma série de despesas administrativas, como correios, telefones e funcionários para lidar com a parte administrativa. O valor, considerado ainda insuficiente pelas organizações envolvidas em parcerias, foi depois ampliado para 15% do valor repassado, sempre que as despesas estejam expressamente previstas no plano de trabalho e se relacionem ao objeto do convênio ou contrato de repasse.

Junto com a desburocratização, a outra grande justificativa pública do novo marco legal foi a *transparência*, principalmente por meio da criação do Siconv, e da virtual obrigatoriedade de chamamento público precedendo os convênios¹⁹⁴. A tramitação dos processos no novo sistema passou a ser obrigatória a partir de setembro de 2008, ainda sob fortes dúvidas e dificuldades acerca de sua operacionalização, despertando imediatas críticas e resistências e se tornando

¹⁹² Esta CPI das ONGs funcionou por 3 anos, em meio a grandes disputas entre governo e oposição (por ex. a respeito do período a ser investigado, inicialmente proposto apenas para convênios a partir de 2003, depois ampliado para ter início em 1999). Em novembro de 2010, após ter sido prorrogada quatro vezes, foi extinta sem nem ao menos discutir e aprovar o relatório-final – que aliás não menciona indícios de irregularidades.

¹⁹³ Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, depois alterada por outras 5 portarias, entre elas a que ampliou o valor das despesas administrativas de 5% para 15% (PI nº 342, de 5/11/2008) e a que possibilitou termos aditivos para instrumentos celebrados em 2008 e 2009, de modo a evitar seu cancelamento porque as entidades não haviam conseguido atender aos prazos (PI nº 268, de 25/8/2009).

¹⁹⁴ Embora o decreto inicial diga que convênios “poderão” ser precedidos por chamamentos públicos, na prática isso se generalizou, tornando-se por fim exigência obrigatória por meio de decreto de alteração em 2011.

simbolicamente uma espécie de “bode expiatório” do novo período de tensões Estado-sociedade.

Na minha avaliação, não há dúvida sobre a importância da iniciativa no sentido de ampliar a desburocratização e transparência dos processos de parceria, sobretudo ao unificar procedimentos antes diferenciados entre os órgãos, e estabelecer um cadastro único, evitando por ex. que a entidade precise ficar enviando alguns deles a cada novo processo. Além disso, o objetivo no futuro será reduzir a incrível quantidade de papel hoje envolvida nos processos de conveniamento e posterior prestação de contas, permitindo que tudo seja anexado *on-line*, e esteja portanto disponível até para consultas à distância. Mesmo entidades inicialmente céticas depois reconheceram pontos positivos no Siconv (ver por ex. *Informes Abong*, 463, maio de 2010).

Por outro lado, não significa que a transição para a nova ferramenta não tenha apresentado vários pontos negativos, igualmente muito bem apontados por estas entidades. Nesse sentido, o principal problema me parece ser não a ferramenta em si, mas seu atribulado processo de implantação, mesmo admitindo-se que sempre haverá uma fase transitória de alguns estranhamentos até que aqueles que operarão no sistema se apropriem de todas as suas funcionalidades. Mas além de não ter havido ampla formação prévia, esta continuou escassa, e geralmente disponível apenas para os que pudessem pagar:

“Para auxiliar as organizações a se familiarizarem com o Siconv, já que todos os convênios com órgãos públicos devem passar obrigatoriamente pelo sistema, estão sendo desenvolvidos cursos com o passo a passo para a utilização. Ministrados por indivíduos que possuem contato com o Siconv – muitas vezes ajudaram a formular o programa e produzir material de apoio – esses cursos são fornecidos por empresas privadas e seus valores são muitas vezes incompatíveis com a realidade das organizações” (*Informes Abong* 463, 2010).

Ademais, o sistema foi colocado em funcionamento quando ainda estava em fase de ajustes (algo relativamente comum no poder público), exigindo contínuos aperfeiçoamentos posteriores – o que de certa forma seria natural, mas não na intensidade com que isso foi necessário. Muitas das funcionalidades sequer estavam disponíveis, a exemplo do módulo de prestação de contas, situação que permaneceu assim até o fim do governo Lula, continuando esta complexa etapa, que exige das entidades parceiras muitas atividades-meio, a serem feitas ainda da forma “tradicional”, em papel e via correio. Uma das consequências destas dificuldades iniciais foi, por ex., o aumento de adiamentos nos prazos finais de editais de chamada pública, porque as entidades não conseguiam inserir a tempo as informações e anexos exigidos.

Enfim, embora alguns fatos aqui relatados possam parecer detalhes técnico-jurídicos, são de fato fenômenos sociológicos que apontam para os caminhos e descaminhos das relações Estado-sociedade no Brasil e suas tendências atuais. Entre elas, uma é a *tecnicalização da política*, não só nas relações mantidas com ONGs como também os próprios movimentos sociais nascidos sob o signo anti-institucionalista que foram ficando “mais ONGs”, ou seja, também tendo que adotar discurso cada vez mais técnico e passando a dominar as tecnicidades da administração pública (cf. RICCI, 2010: 172-175), assim como os próprios gestores públicos responsáveis pela coordenação das políticas, mas frequentemente obrigados a dedicar mais

tempo ao controle dos meios de operação do que ao planejamento das diretrizes e acompanhamento dos resultados dos projetos. Outra tendência é a *judicialização da política*, com destaque especial para o papel de órgãos de controle como TCU e CGU e tribunais como o STF na definição da agenda de políticas públicas, sob o entendimento relativamente disseminado de que convênios são instrumentos imperfeitos sujeitos a todo tipo de desvio, e a dificuldade para aceitar que parcerias são relações distintas das relações contratuais que supõem comportamentos concorrenciais. Estes são paradoxos que hoje caracterizam as relações Estado-sociedade na produção de políticas públicas no Brasil, e que não nasceram nos anos Lula, mas tampouco deixaram de existir neles. A despeito da campanha aberta das frentes e redes de entidades ao longo deste período, a discussão do novo marco regulatório para as organizações da sociedade civil acabou sendo adiada para o governo seguinte, sendo que o clima criminalizatório não só não se dissolveu como inclusive ficou mais forte, ao ponto de medidas mais drásticas como a suspensão dos convênios, e num ambiente de algum avanço mas muitos recuos no estabelecimento de canais de diálogo político entre governo e da sociedade civil.

3.3. Políticas para o cooperativismo “tradicional” e para a economia solidária

3.3.1. Leis e ações para o cooperativismo no Brasil: história de lacunas e excessos

Em geral, estudos sobre o cooperativismo dito “tradicional” no Brasil têm se dedicado de modo periférico ou no mínimo tangencial às relações com o Estado, enfocando predominantemente aspectos econômicos do desenvolvimento das cooperativas. Ou então, quando há algum tipo de abordagem, na maioria das vezes é de cunho legalista, demasiadamente focada sobre a evolução normativa, sem se debruçar sobre as lutas políticas por trás da produção de leis. A historiadora da UFF Sônia Mendonça identifica dois tipos genéricos de estudos sobre o cooperativismo no Brasil: uma primeira geração de estudos de tipo “doutrinário”, desenvolvidos por autores inspirados pelos princípios rochdaleanos, em geral engajados diretamente em órgãos governamentais cooperativistas; e uma segunda geração de estudos “críticos” (aos primeiros), interessados sobretudo nas contradições da inserção do cooperativismo na sociedade capitalista e seu papel no processo de reprodução do capital. Segundo ela, embora os segundos imputem aos primeiros o rótulo de “meros ideólogos” – enquanto integrantes da “pré-história do cooperativismo”, aliás “agentes da construção da matriz de cooperativização no país” – e, como tal, “obstaculizadores do desvendamento do 'real significado deste movimento no país'”, chama a atenção que a temática das relações com o Estado tenha sido trabalhada principalmente por autores da corrente “doutrinária”, sobretudo análises da legislação específica (MENDONÇA, 2002: 13). Mas ambas as correntes teriam sistematicamente deixado em segundo plano a *dimensão política* – aí compreendida tanto como o jogo de forças no interior das cooperativas entre distintos segmentos de cooperados, quanto, fora das cooperativas, em especial com atores no mercado e no Estado – na análise da configuração e evolução do cooperativismo no Brasil¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Por ex. M. R. Loureiro (1981), uma das primeiras a tratar da exploração de camponeses pelas grandes

As primeiras normas federais sobre matéria cooperativista no país foram estabelecidas na primeira década do século XX, durante um período em que as primeiras cooperativas agrícolas e de crédito agrícola estavam sendo criadas nas regiões Sul e Sudeste¹⁹⁶. Mas foi com o início da era Vargas que começou a ser construída toda uma estrutura legal e institucional de apoio e de fiscalização das cooperativas. Inicialmente, o mesmo Estado que reprimiu e impôs a tutela sobre os sindicatos conferiu-lhes o direito de organizar e administrar cooperativas, por meio do Art. 5º da chamada Lei de Sindicalização (1931). Um ano depois, o Decreto nº 22.239 afastou-se da tendência de vincular cooperativismo e sindicalismo, dando ampla liberdade à constituição e ao funcionamento das cooperativas. Esta norma de 1932 é considerado o marco inicial da legislação cooperativista no Brasil, por ter sido a primeira a enumerar as características das cooperativas, definindo suas especificidades em observância aos princípios da doutrina de inspiração *rochdaleana*. Até 1945, ela seria sucedida por nada menos que seis outros decretos¹⁹⁷.

Na verdade, essa turbulenta evolução jurídica revelou-se, como mostrou Mendonça (2002), expressão das fortes disputas políticas dentro do Estado em torno de projetos antagônicos, cujos respectivos grupos políticos alternavam-se nos cargos dirigentes do Ministério da Agricultura: um vinculado à proposta de sindicalismo-cooperativista, liderado por Sarandy Raposo, e outro defensor do chamado cooperativismo “livre”, de inspiração *rochdaleana*, liderado por Fábio Luz Filho. Ao fim do Estado Novo, esta segunda visão emergiria “vencedora”, ainda que atrelada ao projeto nacionalizante e centralizador então já em curso no Estado brasileiro. Mendonça conclui que, ao cabo do agudo período de embates legiferantes, passou-se da total negação da ingerência do Estado sobre as cooperativas em 1903 para “a mais absoluta burocratização das práticas afetas ao tema”, obrigando o registro no MA, como atestam as normas de 1938 e sobretudo 1943, redigida durante a gestão Apolônio Salles, apelidado “Ministro das Cooperativas”.

cooperativas, foca fatores econômicos mesmo quando trabalha problemáticas das relações entre Estado e cooperativismo. Outros autores também mobilizam fatores econômicos para explicar porque o Estado passa a promover o projeto cooperativista, como D. Pinho ou J. Schneider. Embora não se possa discordar de que estes tenham contribuído, o ponto é a existência de outros fatores, não só econômicos. Assim, para Mendonça, o desenvolvimento da política cooperativista (no caso agrícola) encontra raízes no próprio mundo agrário, “numa estratégia política para a manutenção do sistema de dominação até aí vigente no campo, sem alterações na tradicional estrutura de propriedade agrária. Neste sentido, pois, a relação Estado/Cooperativa, uma vez devidamente ‘politizada’, pode ser percebida não só como instrumento de subordinação da suposta pequena produção aos ditames da acumulação capitalista, mas também como uma estratégia alternativa para o controle social e político dos agentes sociais envolvidos na produção agrícola por parte do Estado.” (2002: 20-21).

¹⁹⁶ Antes disso, a Constituição de 1891 já assegurou a liberdade de associações (sem fazer referência explícita ao cooperativismo). Mas a primeira norma data de 1903 (Decreto nº 979), que permitiu a formação de sindicatos rurais, com menção expressa às cooperativas de produção e consumo. Em 1907, o Decreto nº 1.637 passou a regular sindicatos profissionais e sociedades cooperativas (ainda como sociedades anônimas, em nome coletivo ou em comandita), já com características mais tarde incorporadas à legislação cooperativista.

¹⁹⁷ A norma *rochdaleana* de 1932 foi substituída em 1933 por nova tentativa de “enquadrar” as cooperativas ao sindicalismo (Decreto nº 23.611/1933). Após o golpe do Estado Novo em 1937, a nova Carta garantiu a liberdade de associação e atribuiu aos Estados competência para legislar sobre cooperativas onde a lei federal não o fizesse. Em 1938, nova norma (nº 581) revogou as que instituíam o cooperativismo sindicalista, restabelecendo e complementando as características do decreto de 1932. Esta norma vigorou até 1943, quando foi novamente revogada (Decreto nº 5.893) e, mais uma vez, restabelecida em 1945 (nº 8.401).

Paralelamente, as áreas de apoio ao cooperativismo consolidavam-se dentro das estruturas governamentais, centralizadas nas pastas de Agricultura – característica não só do plano federal – mas também estadual, com a multiplicação de Departamentos de Assistência ao Cooperativismo (e terminologias similares) em Secretarias Estaduais de Agricultura. Seus principais instrumentos eram isenções fiscais, mas também a concessão de crédito e a assistência técnica.

Por outro lado, a era Vargas marcou o início da consolidação do paradigma do assalariamento formal descrito em seção anterior. Por isso, não é surpreendente que, a despeito dos esforços de regulação e criação de estruturas de apoio, políticas mais expressivas de fomento ao cooperativismo ou de reconhecimento dos direitos de trabalhadores associados estivessem ausentes da agenda pública. A CLT promulgada em 1943 não fará nenhuma menção expressa aos direitos do trabalhador associado.

No plano local, os anos 1930 e 40 também verão o fomento ao cooperativismo de viés conservador por parte de dirigentes políticos locais, principalmente na agricultura. O sociólogo e professor da UFRPE Gilvando Rios, que estudou a expansão do cooperativismo no Nordeste nessas duas décadas, discutiu a instrumentalização do cooperativismo pelas oligarquias vigentes, um processo que ele chamou de “transplante ideológico” de estruturas formalmente modernas e igualitárias num contexto de desigualdade econômica e dominação política. Neste que é um dos primeiros estudos a trazer aspectos políticos para o primeiro plano da análise, Rios concluiu que em geral o tipo de liderança à frente das cooperativas pesquisadas era o mesmo tipo de liderança dominante no nível municipal: “chefes políticos, pertencentes às famílias tradicionais do município, detentores de boa situação econômica e bem relacionados com os políticos dos centros urbanos maiores e das capitais” (RIOS, 1979: 127-8). O cooperativismo associava-se assim a dirigentes de ideologia conservadora que agiam como “donos da cooperativa”, com vários exemplos de implantação massiva de cooperativas rurais por iniciativa de autoridades locais.

No plano federal, a norma *rochdaleana* restabelecida em 1945, que marcou a consolidação da posição do grupo político vinculado à proposta de cooperativismo “livre”, permaneceria em vigor até 1966, quando o Estado ditatorial, que logo após o golpe já havia estabelecido normas de forte caráter controlador sobre alguns setores, atingindo em especial as *cooperativas de crédito*¹⁹⁸, daria início a um período de cerceamento generalizado sobre as cooperativas. O período de forte fiscalização, que coincidiu com os anos de endurecimento da ditadura militar, durou pelo menos até 1971, ano de promulgação da legislação cooperativista até hoje vigente.

Na verdade, a partir dos anos 1960, a presença do Estado se fazia sentir em todos os ramos

¹⁹⁸ Logo em agosto de 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação, cuja primeira medida oficial seria a criação de *cooperativas habitacionais* como instrumento para responder ao grave déficit habitacional, baixando normas para seu registro, funcionamento e fiscalização pelo BNH. Em novembro, o chamado “Estatuto da Terra”, aprovado com o objetivo de frear as lutas camponesas que haviam eclodido no governo João Goulart, instituiu, entre outros instrumentos, a *cooperativa integral de reforma agrária* (CIRA), configurando um sistema tutelado pelo Estado. Mas o impacto mais significativo veio em dezembro de 1964, com a Lei nº 4.595, que reformou o sistema bancário e introduziu novas normas para a política financeira do governo federal, extinguindo quase totalmente as *cooperativas de crédito*, cujo ressurgimento só viria a ocorrer cerca de duas décadas.

cooperativistas, fosse incentivando, fosse reprimindo, ou até mesmo se omitindo (o que também trazia consequências), com papel mais ou menos proeminente nas alterações observadas nas trajetórias de cada ramo. De modo geral, houve uma “quase oposição governamental às cooperativas urbanas”, na expressão de D. Pinho (1991b), contrastando com o fomento às cooperativas de produção agrícola. Ainda segundo Pinho, se até então as cooperativas urbanas haviam sido mais numerosas e dinâmicas do que as rurais, a tendência então se inverteu: “as primeiras decaíram ou ficaram estagnadas enquanto as segundas se fortaleceram, *graças principalmente a fomentos governamentais*. Este *tratamento discriminatório do Estado* ocorreu apesar do intenso crescimento dos centros urbanos” (PINHO, 1991b: 95, grifos meus).

Os ramos mais afetados negativamente por intervenções estatais seriam os das *cooperativas de consumo e de crédito*. As primeiras viveram uma ascensão até os 1960, em grande parte favorecidas por serem isentas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e predominantemente “fechadas” aos funcionários de empresas (por ex. Volkswagen, Rhodia, bancos, ferrovias etc.) – para alguns, um “paternalismo” governamental e empresarial – mas entrariam em crise após a súbita supressão da isenção do ICM, além de sofrerem com a alta inflação e a concorrência das redes de supermercados. Muitas acabariam fechando ou tendo forte redução no número de associados. Já as segundas definhavam, no campo e na cidade, devido às restrições impostas pela reforma bancária de 1964, que levaram à drástica redução e quase extinção de caixas rurais *raiffesianas* e cooperativas *luzzatianas*. A princípio, o Estado autoritário toleraria as seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas, mas em seguida também estas foram extintas. A única exceção neste quadro foi a expansão de cooperativas de *crédito mútuo* (modelo Desjardins), entre operários de centros urbanos. Mas, embora toleradas pelo governo federal, seriam duramente fiscalizadas pelo Banco Central no período autoritário.

Além da falta de incentivos às cooperativas de consumo e forte repressão às cooperativas de crédito, o governo militar proibiria a criação de *cooperativas de seguro*, e manteria a pressão exercida desde os Decretos-Leis de 1942 sobre *cooperativas de pesca e produção, comércio e exportação* de determinados produtos agrícolas.

Em contrapartida, outros ramos cooperativistas foram afetados positivamente por ações estatais, com destaque para o fortalecimento do *cooperativismo agrícola* a partir dos 1960, em grande parte por estímulo dos governos federal e estaduais. Mas, conforme os estudos de S. Mendonça (2005) e E. Silva (2007), havia clara identificação entre interesses do governo militar e representantes dos grandes produtores agrícolas, posteriormente materializada na criação da OCB e aprovação da Lei Geral do Cooperativismo hoje em vigor¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Cabe ressaltar que, a despeito do apoio às cooperativas de produção agrícola, o setor de *crédito rural cooperativo* enfrentava os mesmos cerceamentos que outros setores de cooperativismo de crédito, enquanto as *cooperativas de eletrificação rural*, apesar de uma legislação que as favorecia, sofriam com a omissão dos órgãos competentes, como a Eletrobrás, diante das empresas concessionárias, que, pouco ou nada interessadas na eletrificação rural, criavam vários obstáculos ao funcionamento de sistemas de distribuição construídos por cooperativas (PINHO, 1991b: 112-3).

As *cooperativas habitacionais*, por sua vez, se multiplicariam sob proteção e estímulo governamental após a criação do BNH, com o objetivo de incentivar a construção de “habitações de interesse social” e financiar a casa própria entre as classes populares. Apesar disso, este ramo sempre apresentou sérias dificuldades de integração aos demais, não só por seu caráter temporário – após a conclusão da construção das habitações, a grande maioria das cooperativas se extingue – como também por sua implantação “de cima para baixo” no contexto do cooperativismo brasileiro, a partir dos Inocoops e controlado pelo BNH.

Também as *cooperativas de trabalho* começaram a interessar mais fortemente os poderes públicos no fim dos anos 1960 e começo dos 1970, embora sua grande explosão enquanto instrumento de geração de postos de trabalho (ou, numa perspectiva crítica, como intermediação de mão-de-obra) só fosse acontecer a partir dos anos 1980. Na área rural, uma das primeiras iniciativas governamentais voltadas ao setor foi a implantação das chamadas cooperativas de trabalhadores volantes (os “bóias-frias”), uma iniciativa do Ministério do Trabalho e Secretarias Estaduais de Trabalho, via Sine. Vários autores analisaram criticamente este tipo de iniciativa – que permaneceria nas décadas seguintes – como utilização da forma cooperativa para burlar a legislação trabalhista ou no mínimo como alternativa pouco viável para a geração de emprego e renda. Uma das primeiras críticas foi Fleury que, em artigo de 1978, analisava “como o rótulo de cooperativa camuflava uma empresa de prestação de serviços na agricultura, cujo objetivo real era diminuir o custo da mão-de-obra, para o proprietário, nos períodos de pico do trabalho agrícola”. O que chama a atenção no projeto das cooperativas de volantes via Sine, porém, é ter sido uma iniciativa governamental: “Nestas circunstâncias, o Estado se sentiu sempre seguro ao incentivar este movimento, pois dificilmente ele provocaria mudanças de caráter estrutural; e por outro lado, sua aparência reformista é utilizada muitas vezes para encobrir projetos cujos objetivos reais distam léguas da proposta cooperativista” (FLEURY, 1983).

O período de cerceamentos legislativos particularmente intenso entre 1966 e 1971 impôs forte controle estatal às cooperativas e eliminou parte dos incentivos fiscais cooperativistas. Aqui, vale a ressalva de Carlos Pinho (1991) de que esta fase só pode ser designada como “centralismo estatal” em termos genéricos, pois de fato já os Decretos de 1942 – ou antes disso, como apontou Mendonça (2002) – fixavam interferência muito profunda em alguns tipos de cooperativas. Em 1966, porém, as restrições passaram a abranger outras categorias cooperativistas, em especial as de crédito, de seguros, e as seções de crédito das cooperativas mistas. As cooperativas de crédito passaram a ser fiscalizadas pelo Banco Central, as cooperativas habitacionais pelo BNH, e as demais cooperativas pelo então Inda, depois substituído pelo Incra. As novas normas previam expressamente a possibilidade de intervenção dos órgãos normativos supracitados nas cooperativas “para resguardo da legislação própria e na defesa do interesse coletivo”²⁰⁰, o que, segundo Diva Pinho, “abrangia situações muito diferentes, a partir da chamada 'intervenção

²⁰⁰ Art. 90º do Decreto nº 60.597/1967.

branca'." (2004: 37). Também em 1966 foi publicado decreto²⁰¹ reorganizando o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), que funcionava como sociedade anônima desde 1951 e seria extinto em 1990 no governo Fernando Collor. As posteriores articulações do cooperativismo brasileiro para reconstruir seu próprio sistema creditício só viriam a obter resultados concretos com a criação do Bansicredi, em 1996, e do Bancoob, em 1997²⁰².

Em 1969, foi fundada a OCB, a partir de fusão de duas outras entidades, em iniciativa promovida pelo então secretário de Agricultura do Estado de São Paulo, Antônio José Rodrigues Filho, a pedido do Ministro da Agricultura Cirne de Lima, interessado na unificação do movimento. Após a chamada "harmonização", patrocinada expressamente por atores do Estado ditatorial, Rodrigues Filho seria o primeiro presidente da OCB. Dois anos depois, entrou em vigor a Lei nº 5.764, substituindo todas as normas anteriores e ainda hoje marco vigente, o mesmo que instituiu a OCB como única representante do cooperativismo brasileiro. É preciso insistir, como no capítulo 1, com base nos trabalhos de E. Silva (2006, 2007), que a promulgação da chamada Lei Geral do Cooperativismo, obtida em pouquíssimo tempo após a criação da OCB, seja entendida como resultado direto da estreita aliança da entidade com atores da ditadura, consagrando o projeto de conferir a si própria um caráter oficial e passar a controlar o sistema cooperativo no país²⁰³.

A lei de 1971 inaugurou uma nova fase na estruturação do cooperativismo brasileiro. De modo geral, mesmo críticos de seus aspectos arcaicos – particularmente no que se refere à representação única da OCB – reconhecem seus pontos positivos, a exemplo do que diz o Secretário Nacional de Economia Solidária, Paul Singer:

“Embora feita no regime militar, ela transcreve no corpo da lei os princípios universais do cooperativismo da época, da Aliança Cooperativa Internacional, e isso é importante, pois ela dá base para eventualmente fechar as falsas cooperativas, desde que se consiga demonstrar que elas não são verdadeiras cooperativas, que seu dono é uma pessoa e não os que fazem o trabalho e que formalmente são os associados” (SINGER, 2008: 300-1).

A Lei Geral do Cooperativismo previu a definição da política nacional de cooperativismo. Contudo, isso não significou muita coisa, tendo praticamente repetido os termos muito genéricos que já constavam do decreto de 1966²⁰⁴. De modo mais promissor, a lei fixou entendimento de que cooperativas *não* são entidades mercantis – “o ato cooperativo não implica operação de mercado,

²⁰¹ Decreto-Lei nº 60/1966.

²⁰² Mas os bancos dos dois principais sistemas do cooperativismo de crédito (Sicredi e Sicoob), seriam, de acordo com Diva Pinho, “uma pirâmide incompleta, já que ambos (...) não têm estrutura cooperativa, como era desejo dos pioneiros que lutaram para o renascimento do moderno crédito cooperativo no Brasil” (2004: 57).

²⁰³ Eduardo Silva (2006) descreve momentos que atestam esta relação, expressos na própria Ata de Constituição da OCB em dezembro de 1969, como a reunião que deliberou sobre a criação da futura entidade, convocada pelo ministro e realizada em seu próprio gabinete; ou a seção sobre os eixos de atuação da nova entidade, que declara a disposição de colaborar “franca e lealmente” com as autoridades militares.

²⁰⁴ Como bem descreve C. Pinho: “disposições vazias de conteúdo” (1991: 148). De fato, o Art. 1º define a política nacional de cooperativismo como “a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas ao sistema cooperativo, originárias de setor público ou privado, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse público”, o que, na prática, não se trata de uma definição de política. Já o Art. 2º chega a falar em “assistência técnica” e “incentivos financeiros e creditórios especiais”, mas em geral nada que se materialize em ações reais.

nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria” (Art. 79º) – e afirmou claramente que não há vínculo empregatício entre cooperativa e cooperados, ponto importante principalmente para cooperativas de trabalho e alvo de futuros desdobramentos, como veremos adiante.

Entre outros dispositivos, a lei também determinou a composição e funcionamento do Conselho Nacional do Cooperativismo (garantindo à OCB três das oito cadeiras), cujas competências incluíam a edição de atos normativos sobre a atividade cooperativa no Brasil; abriu exceções para o limite de 1/3 do total de cotas-partes a ser subscrito por cada associado e para a participação de cooperativas em empresas ou constituição de uma sociedade não-cooperativa por cooperativas; e permitiu o fornecimento ou aquisição de produtos por terceiros (não-associados), segundo condições e limites fixados pelo CNC. Por outro lado, não menciona o cooperativismo de trabalho, sendo extremamente focada – como é natural, por sua própria gênese – no cooperativismo agrícola, chegando a citar condições como armazenamento, entre outras.

Contudo, mesmo a OCB admite a necessidade de alterações na lei, que, até 2010, permanecia vigente, apesar dos sucessivos projetos de lei apresentados desde as mudanças instituídas pela CF-1988. Desdobramentos dos embates em torno da revisão da Lei Geral a partir de 2003 serão examinados mais de perto no capítulo 4 (seção 4.5).

Em 1984, através da Frente Parlamentar Cooperativista, foram editadas duas novas normas, sob a justificativa de conferir maior autonomia às cooperativas: uma transferiu ao Ministério da Agricultura o controle e fiscalização das cooperativas, até então feito pelo Inca²⁰⁵; a outra criou a Senacoop e dispôs sobre a nova composição do CNC, que passou a funcionar com 14 membros e de modo paritário entre governo e sistema OCB²⁰⁶. Na prática, as alterações legais possibilitaram a delegação da função fiscalizatória ao próprio sistema cooperativista.

Em 1986, nas eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, a OCB e as OCEs se mobilizam e conseguem eleger 45 constituintes vinculados a seus interesses. Ao todo, de acordo com Pinho (2004: 45), a Frencoop na Constituinte reunia 36 senadores e 171 deputados federais, de diferentes partidos políticos. Mas a pressão neste sentido continuaria após a promulgação da nova CF. Posteriormente, houve uma multiplicação das chamadas Frencoops estaduais e municipais, grosso modo ligadas ao sistema OCB – inclusive em termos formais, com direito até a um “kit Frencoop” de materiais e subsídios para criação destas frentes.

Até 1988, o cooperativismo esteve totalmente atrelado aos órgãos governamentais em termos legais. Mas a atual Constituição veio garantir a autonomia das cooperativas em seu Art. 5º, criando a partir daí um dilema jurídico em relação à Lei Geral do Cooperativismo: extinguiu a interferência estatal, e por outro lado eliminou a obrigatoriedade de vínculo à OCB como requisito ao funcionamento das cooperativas. No entanto, como a lei continua em vigor mesmo depois da derrogação de vários de seus artigos pela CF, a OCB tem feito tentativas judiciais de manter a obrigatoriedade do registro e pagamento da contribuição cooperativista, todas sem êxito. A tese de

²⁰⁵ Lei nº 7.231, de 23 de outubro de 1984.

²⁰⁶ Decreto nº 90.393, de 23 de outubro de 1984.

que seriam “ilegais” as cooperativas registradas apenas nas Juntas Comerciais e não na OCB não tem se sustentado juridicamente²⁰⁷. Como era de se esperar, porém, a entidade e suas afiliadas continuam a empregar o termo “ilegais” ou “irregulares” para se referir às cooperativas não-registradas em seus documentos e publicações, persistindo a disputa jurídico-política²⁰⁸.

A Constituição trouxe outras inovações: tornou um princípio constitucional o apoio e estímulo ao cooperativismo de modo geral (Art. 174º), e em termos tributários de modo particular (Art. 146º); reconheceu as cooperativas de crédito como parte do sistema financeiro nacional, a serem reguladas por leis complementares (Art. 192º); e incluiu o cooperativismo entre os setores a serem levados em conta quando da formulação da política agrícola (Art. 187º). Contudo, na questão específica da tributação, apesar da Constituição garantir um tratamento diferenciado, na prática as cooperativas de produção e de trabalho e seus sócios-cooperados continuaram a sofrer a chamada “bi-tributação”, obrigadas a recolher taxas enquanto empreendimentos, enquanto seus sócios recolhem como contribuintes individuais²⁰⁹.

Quando a tão almejada autonomia jurídica em relação ao Estado finalmente chegou, o cooperativismo “oficial” brasileiro não tinha mais nada a ver com o projeto político que animara na virada do século XIX para o XX as breves experiências pioneiras inspiradas por suas congêneres européias. Ademais, encontrava-se enfraquecido e descapitalizado, não só pela longa recessão e impactos dos sucessivos planos econômicos, mas também, e de modo interrelacionado, pelos problemas derivados de “seu crescimento sem sustentação estrutural de crédito cooperativo” (PINHO, 2004: 47). A solução encontrada pela OCB e pelas lideranças cooperativistas – em especial as do cooperativismo agropecuário, já na época principal ramo em atividade no Brasil – foi “*tornar o cooperativismo competitivo numa economia de mercado*”, conforme os termos que constam de documentos da própria entidade. Uma coisa não se desconecta da outra, bem ao contrário: projetos político e econômico estão bem imbricados na configuração assumida pelo discurso cooperativista apropriado por elites agrárias. Neste contexto, o ideário de liberalização da economia então em ascensão foi interpretado pela OCB como a abertura de novas possibilidades ao cooperativismo brasileiro, uma vez que este se adequasse aos termos da economia de mercado, conforme defendeu, em entrevista a D. Pinho, o então presidente da OCB e futuro

²⁰⁷ Um exemplo: a Justiça Federal do RS firmou entendimento em caráter liminar sobre Mandado de Segurança impetrado em 2003, decidindo que a exigência de registro na OCB “cerceia o direito constitucional de livre associação”, sob o argumento de que o Art. 5º da CF garante que cooperativas não dependem de autorização para serem criadas: “*Ora, se não dependem sequer de autorização do Poder Público, por que dependeriam de autorização de pessoas jurídicas de direito privado, como os sindicatos?*” (apud SILVA FILHO, 2007).

²⁰⁸ Ver parecer nº 008/2000 da Consultoria Jurídica da OCB, que conclui o seguinte a respeito da obrigatoriedade do registro no sistema OCB e do pagamento da contribuição cooperativista: “Pode-se afirmar com total segurança, que as sociedades que não estiverem obedecendo as regras insculpidas na Lei 5764/71, notadamente as previstas nos artigos 107 e 108, são *pseudocooperativas*”, recomendando a OCB que suas afiliadas estaduais levem as informações sobre estes casos “irregulares” aos órgãos de fiscalização (OCB, 2000).

²⁰⁹ Os sócios-cooperados de cooperativas de produção ou trabalho são obrigados a recolher ao INSS 11% sobre suas retiradas mensais, ao mesmo tempo em que as cooperativas às quais são filiados devem recolher 20% sobre o total das sobras.

Ministro da Agricultura do governo Lula, Roberto Rodrigues: “As cooperativas, desde que organizadas competentemente, profissionalmente, *podem assumir os espaços vazios deixados pela retirada ou redução da atividade do Estado no campo econômico*” (RODRIGUES, 1991: 340, grifos meus)²¹⁰. Inaugurou-se, portanto, uma nova fase em que os discursos e práticas cooperativistas passam a assumir a ênfase no binômio eficácia/eficiência e nos esforços de redução de custos – não por acaso, muitos autores (e não só ligados à economia solidária) referem-se, de forma crítica, a um “cooperativismo empresarial”. Em que pese as especificidades do contexto brasileiro, as novas opções das lideranças cooperativistas acompanharam as tendências do próprio cooperativismo internacional, que atravessava uma crise de identidade, ao ponto da ACI ter chegado a debater em 1995 a possibilidade de mudanças nos princípios cooperativistas, diante do confronto com empresas capitalistas. Quando o século XX chegou ao fim, as antigas bases de matriz socialista já estavam plenamente invisibilizadas e a história do cooperativismo tinha sido reescrita no Brasil (a exemplo de outros países) enquanto projeto das classes dominantes.

A partir de 1993, as OCEs passam a se registrar como entidades sindicais patronais no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais mantido pelo Ministério do Trabalho, muitas delas alterando a razão social para “Sindicato e Organização das Cooperativas” do respectivo estado. Na mesma linha, a OCB assume prerrogativas de confederação sindical patronal. Com isso, as entidades do sistema OCB obtiveram a proteção da unicidade sindical vigente na legislação trabalhista e sindical, obrigando cooperativas que necessitassem dos serviços de um sindicato patronal a se filiarem ao sistema OCB, mesmo que não o tivessem feito à época em que o registro ainda era obrigatório. Foi nesse novo contexto que a OCB se empenhou na formulação e aprovação de dois projetos a serem implementados de modo complementar: o *Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias* (Recoop), prevendo a liberação de recursos para as cooperativas que apresentassem “projeto de reestruturação” para se tornarem auto-sustentáveis; e o *Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo* (Sescoop), que passou a integrar o chamado sistema “S”, composto por serviços de outros sindicatos patronais²¹¹.

Para poder criar seu “braço social”, a OCB precisou se adaptar à Lei do Serviço Social, segundo a qual só os sindicatos patronais é que administram os respectivos serviços sociais. A grande diferença, porém, é que o SESCOOP presta serviços às cooperativas, embora seja

²¹⁰ A respeito da ligação umbilical entre *cooperativismo empresarial* e *agronegócio*, ver a dissertação de R. Pinto (2010) sobre a construção da Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), criada em 1993, e da qual Rodrigues foi presidente. A trajetória política de Rodrigues é exemplar desta ligação, bem como da hegemonia construída pela OCB como grupo patronal: “*presidente da OCB* no decorrer da década de 1980 e importante representante do movimento cooperativista e do *agribusiness* nacional e internacionalmente (...) além de liderar a *Frente Ampla da Agropecuária* criada em 1986, passou a integrar, em 1991, o *Conselho Monetário Nacional* (CMN), tornando-se igualmente presidente da *Aliança Internacional de Cooperativas*, em inícios dos anos 90. No final da década de 1990, assumiu a presidência da *ABAG*, além da própria *Pasta da Agricultura* no governo Lula entre os anos de 2003 a 2006. Hoje, dentre outros postos, ocupa a presidência do recém-criado *Conselho Superior de Agronegócio* da *Federação dos Industriais do Estado de São Paulo* (FIESP)” (PINTO, 2010: 33, grifos meus).

²¹¹ Ambos criados pela Medida Provisória nº 1.715, de 3 de setembro de 1999, reeditada várias vezes até 2001.

sustentado por contribuições sobre a folha de pagamento de funcionários de cada cooperativa e portanto, como observa Singer, “[e]m analogia com as demais entidades do sistema “S”, o Sescoop teria de prestar serviços aos empregados das cooperativas” (SINGER, 2008: 300). De modo mais problemático, o Sescoop também assumiu as funções fiscalizatórias que haviam sido delegadas ao sistema OCB, um papel altamente contraditório²¹².

Se a função dos órgãos estatais diretamente ligados ao cooperativismo haviam sido marcadas pela ênfase em regulação e controle (quando não repressão), a partir dos anos 1980 e 90 predomina a função de fomento, só que direcionado a setores do “cooperativismo empresarial”.

Ao mesmo tempo, desde 1980, no contexto da explosão de programas de geração de emprego e renda que, alicerçados em ações de qualificação e por vezes concessão de crédito, buscavam dar conta do acentuado desemprego e informalidade, se observará crescente estímulo ao cooperativismo como alternativa, na ótica da “empregabilidade”, em perspectiva próxima à do empreendedorismo individual.

Em 1994, num contexto de pressão por flexibilização das relações de trabalho e crescentes práticas de terceirização em atividades empresariais, o seguinte parágrafo foi incluído no Art. 442º da CLT: *“qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela”*²¹³. Note-se que a primeira parte do parágrafo já estava prevista com idênticas palavras na Lei Geral do Cooperativismo em seu Art. 90º, ou seja, já havia normatização sobre o assunto. Mas o acréscimo da frase “nem entre estes e os tomadores de serviços daquela” sugere que o dispositivo destinou-se sobretudo às chamadas cooperativas de trabalho, cujos membros possuem apenas sua força de trabalho, atuando tipicamente na prestação de serviços.

Ocorre que esta medida foi inserida num contexto extremamente adverso aos trabalhadores, ao qual se fez referência na seção 3.1. Assim, embora se possa até admitir que não fosse esta a intenção do legislador, o resultado quase inevitável do novo parágrafo foi a explosão de cooperativas fraudulentas no setor de serviços, usadas por empresários inescrupulosos como forma de burlar direitos trabalhistas. Na prática, estas falsas cooperativas vêm funcionando como agências de intermediação de mão-de-obra, tratando seus “associados” como empregados assalariados, só que sem as garantias e direitos previstos na CLT. Apesar dos esforços do Ministério do Trabalho e da Procuradoria do Trabalho para combater as “coopergatos”, e da jurisprudência trabalhista ter se posicionado sistematicamente contra a utilização das cooperativas para mascarar o vínculo trabalhista, o problema persistiu e se agravou, permanecendo amplamente em aberto. Não por acaso, este veio a ser um dos principais temas enfrentados nas discussões sobre um marco legal apropriado à economia solidária.

²¹² “Em tese, o Sescoop recebe receita para cumprir sua bela missão legalmente instituída de controlar, monitorar e fiscalizar as coops de todo o Brasil. Na prática, o consenso é de que a personalidade de direito privado do Sescoop, especialmente por sua estreitíssima relação com a OCB, o desabilita a exercer qualquer poder de polícia” (FREITAS, 2009).

²¹³ Em redação dada pela Lei nº 8.949, de 9 de dezembro de 1994.

Nos anos seguintes, permaneceriam as tendências predominantes aqui identificadas, de um lado o entendimento policialesco do cooperativismo de trabalho, de outro apoio extensivo ao cooperativismo agrícola de base empresarial. Mas, se o ano de 2003 marca a chegada ao Ministério da Agricultura de um expoente de peso do cooperativismo “tradicional” e da produção agrícola de vertente empresarial, também é o ano em que novos atores entram na cena federal, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária e o começo da construção de políticas específicas sobre o tema, renovando os debates em torno do cooperativismo ao trazer para a discussão (e para a disputa) as acepções com as quais se está lidando aqui. Porém, estas inovações também foram tributárias de processos prévios de construção de políticas no plano local e estadual, abordados a seguir.

3.3.2. A emergência de políticas de ES como campo de práticas e de estudos

Nos países europeus em que a *economia social* está consolidada ou em vias de consolidação, o Estado vem promovendo políticas direcionadas ao tema há pelo menos três décadas, embora só perto dos anos 2000 tenha se iniciado a discussão sobre políticas articuladas para alcançar também o que lá se denomina *economia solidária*. Nos países latino-americanos, onde os temas do trabalho informal e da economia popular têm sido determinantes no debate sobre as respostas do Estado à crise do emprego e ao aumento da pobreza, desde o fim dos anos 1990 emergem iniciativas de políticas voltadas a trabalhadores associados sob o signo da economia social e/ou solidária, bastante vinculadas a ações para a chamada economia popular. Se no caso europeu as políticas de economia solidária são determinadas pelas reconfigurações da coesão social diante da crise da sociedade salarial, numa perspectiva de economia plural, no caso latino-americano estas políticas apresentam-se como resposta a um fenômeno que emerge ao mesmo tempo como resultante e contraponto do modelo de corte neoliberal nas políticas dos anos 1990 (SCHIOCHET, in: CATTANI *et al.*, 2009: 268)²¹⁴.

No Brasil, a gênese de políticas de economia solidária tem sido interpretada com referência aos contextos expostos nos dois primeiros grandes recortes deste capítulo: experiências governamentais que tentam dar conta dos efeitos da crise do emprego e explosão dos “supranumerários” ou “inempregáveis”, e experiências governamentais de valorização da

²¹⁴ Na Europa, destacam-se iniciativas governamentais na Itália (em especial regiões do centro-norte); na Espanha (em especial País Basco e Catalunha); e na França, principalmente no plano local, a despeito de breve experiência de política nacional (para estes e outros casos europeus, ver DEFOURNY & MONZÓN-CAMPOS, 1992; EVERS & LAVILLE, 2004; LAVILLE *et al.*, 2005; RTEs, 2007). Na América Latina, além do Brasil, as experiências mais conhecidas estão na Argentina, Venezuela, Uruguai, Equador e Bolívia, embora os estudos acessíveis no Brasil dediquem-se sobretudo aos dois primeiros casos de políticas (cf. HINTZE, 2003, 2010; NOVAES & LIMA FILHO, 2006; CORAGGIO, 2004; NOVAES, SERAFIM & DAGNINO, 2007; MARCHESINI, 2008). O reconhecimento institucional do tema nestes continentes se deu – embora de modo incipiente – dentro das duas grandes articulações supranacionais, a União Européia e o Mercosul (nesta, na Reunião Especializada de Cooperativismo e no mais recente espaço Mercosur Solidário). As experiências mais relevantes fora da Europa e da América Latina vêm de governos regionais: no Canadá, o governo do Quebec adotou políticas específicas para o desenvolvimento da *economia social*, muito difundida na província (D'AMOURS, 2007; LEVESQUE, 2007); na Índia, o governo de Kerala, região caracterizada por grande tradição associativa e de partidos de esquerda, conta com um Ministério da Cooperação (WILLIAMS, 2008).

participação e estímulo à auto-organização a partir dos processos de mobilização social no pós-redemocratização. Por trás destes dois pressupostos analíticos mais ou menos generalizados – e que aliás também neste trabalho estão presentes – há um mundo de possíveis configurações assumidas pelas políticas, num *continuum* que vai desde posturas meramente reativas diante de uma realidade que não pode mais ser ignorada em suas demandas, até o papel pró-ativo de gestores públicos cuja trajetória é fortemente marcada por sua inserção prévia em redes de relações no mundo das práticas de economia solidária. Do mesmo modo, há desde ações e políticas que tendem ao atendimento e apoio a segmentos sociais vulneráveis e marginalizados e/ou ao foco na geração de trabalho e renda visando a reinserção ou complementação ao sistema produtivo existente, até aquelas que se posicionam numa perspectiva que conjuga elementos das duas anteriores, acrescida de uma dimensão sociopolítica de projeto emancipatório e transformador, evidentemente de prazo muito mais longo que um ou dois mandatos de governo.

Esta diversidade de configurações reflete a diversidade das realidades em que vão se estabelecendo as ações públicas, às vezes no âmbito de um mesmo programa ou política de maior abrangência, mas com distintos resultados. Assim é que, nos anos 1990, na mencionada expansão das políticas de geração de trabalho e renda, quando o que emerge como política fora da perspectiva do trabalho assalariado é sobretudo o incentivo ao “auto-emprego”, há uma apropriação e ressignificação disso por parte dos trabalhadores, das quais uma das mais conhecidas é a experiência cutista do programa Integrar, a cargo da Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM/CUT), no âmbito do Planfor, que passou a incorporar os conteúdos da autogestão e da economia solidária apresentando aos trabalhadores em qualificação a possibilidade de formação de empreendimentos coletivos (cf. CRUZ & GUERRA, 2009). É neste sentido que Schiochet (2009) diz que a economia solidária teria entrado na agenda de políticas públicas também “pela porta dos fundos”, com empreendimentos solidários sendo criados ou fortalecidos no âmbito de programas da era FHC como o DLIS, a Comunidade Solidária, ou o próprio Planfor: “Apesar de adotarem a perspectiva da empregabilidade (responsabilização do trabalhador pelo emprego ou desemprego), volumes substantivos de recursos destes programas foram apropriados pelo movimento social e sindical para a promoção de ações de qualificação profissional e apoio a projetos de geração de renda” (SCHIOCHET, 2009: 56).

Paralelamente, a economia solidária também foi entrando pela “porta da frente” – ou seja, por deliberação explícita para sua inclusão em planos e programas de governos, ainda que sob diferentes graus de prioridade político-administrativa, aparecendo muitas vezes de modo pontual e residual. Esse processo, caracterizado por amplo “experimentalismo” inicial (SCHIOCHET, 2009) se daria pela via da ascensão de governos locais, depois estaduais, com a marca de “democrático-populares”. As experiências tidas como mais significativas vêm todas de coalizões de esquerda lideradas por prefeitos petistas, que desde meados dos anos 1990, num contexto mais amplo já abordado aqui, passaram a implantar uma série de inovações governamentais construídas sob pressupostos de “participação popular” e “inversão de prioridades”.

O caso considerado pioneiro é o da Prefeitura de Porto Alegre²¹⁵, seguido pelos das Prefeituras de Belém (PA)²¹⁶ e Santo André (SP)²¹⁷ e depois, já nos anos 2000, pelas Prefeituras de Recife (PE)²¹⁸ e São Paulo (SP). Embora outros municípios tenham adotado políticas de ES já no início dos anos 2000, as cinco experiências mencionadas, junto com a da primeira política estadual, do governo do estado do Rio Grande do Sul, figuram até hoje como casos emblemáticos (também pela sua visibilidade enquanto municípios metropolitanos, como observou Schiochet) e de certo modo ideal-típicos nas posteriores análises, ao lado do atual caso de Osasco (SP)²¹⁹.

Embora todas estas experiências tenham apresentado elementos de interesse para a

²¹⁵ A política implementada na gestão O. Dutra (1993-1996) e mantida nas gestões seguintes, dos também petistas R. Pont (1997-2000) e T. Genro (2001-2004), adotava o termo “economia popular”, sob escopo mais amplo de uma política de geração de trabalho para populações de baixa renda. Dentro desta, algumas das ações da Supervisão da Economia Popular – divisão da Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio – continham forte conteúdo associativista, como o Projeto Ações Coletivas (PAC), investimentos e apoio a 8 associações de catadores (projeto Unidades de Coleta Seletiva), e incubação de cerca de 30 pequenos empreendimentos solidários (projeto Fomento a Grupos de Economia Popular). Apesar do caráter pioneiro, é preciso reconhecer nesta política o caráter artesanal comumente atribuído aos empreendimentos populares: inovação e tecnologia ficavam a cargo de outra divisão da secretaria, a Supervisão de Apoio a Empreendimentos, que englobava as incubadoras empresariais tecnológicas, o Parque Industrial da Restinga e a Central de Orientação ao Empreendedor, espaços destinados a apoiar e fortalecer pequenos empreendimentos, mas não exatamente populares ou autogestionários. Vários elementos do “modelo” Porto Alegre influenciariam políticas similares em municípios gaúchos, e mesmo a política estadual (SARRIA ICAZA, 2006).

²¹⁶ Em Belém, por duas gestões consecutivas administrada por Edmilson Rodrigues (1997-2004), o governo municipal implantou o Banco do Povo e os Laboratórios Organizacionais de Terrenos. Os LOTS são pilares da “metodologia de capacitação massiva” desenvolvida pelo professor Clodomir S. de Moraes a partir de sua vasta experiência junto a movimentos sociais no Nordeste, remontando às Ligas Camponesas nos anos 1950. Na versão belenense, os LOTS ofereciam treinamento intensivo em atividades profissionais e aspectos gerais de administração, visando alternativas às famílias que recebiam o programa municipal Bolsa-Escola para o período pós-assistência, de modo conjugado com financiamentos do Banco do Povo. O resultado mais conhecido da política foram os projetos desenvolvidos pela prefeitura em praças e outros lugares públicos da cidade (banheiros públicos, quiosques de alimentação, estacionamentos), administrados por cooperativas, como a Coopev, que atua no “complexo turístico” do Ver-o-Rio (MIRANDA & BARBOSA, 2007).

²¹⁷ Em Santo André, no ABC paulista, a política foi implementada durante a segunda gestão de C. Daniel (1997-2000), sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. O programa Incubadora de Cooperativas começou a funcionar em novembro de 1998, constituindo a primeira iniciativa de incubação de empreendimentos solidários diretamente ligada ao poder público no país (CUNHA, 2002). A implantação do programa envolveu a princípio entidades universitárias, e mais tarde entidades sindicais e cooperativas industriais. O programa foi continuado com a reeleição de Daniel e nas gestões seguintes, assumindo posteriormente o nome de Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários.

²¹⁸ No Recife, a política foi implantada a partir da primeira gestão de J. P. Lima (2001-2004), com a criação de uma Diretoria de Economia Popular e Solidária, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Seus eixos eram: o apoio a redes de desenvolvimento em bairros e comunidades, com investimentos em equipamentos e formação; o apoio a associações e cooperativas, com ênfase em segmentos específicos (coleta e triagem de recicláveis, confecção e vestuário, e pequenos espaços de alimentação), o programa de desenvolvimento do artesanato (Prodarte) e o acesso ao crédito por meio da criação do Fundo Recife Sol, cujo diferencial é apoiar as operadoras de microcrédito e microfinanças solidárias (MEDEIROS & DUBEUX, 2006). A experiência foi continuada na segunda gestão de Lima (2005-2008) e, desde 2009, na gestão do também petista J. da Costa (Secretário de Orçamento Participativo na gestão Lima).

²¹⁹ Em Osasco (Grande São Paulo), logo no início da gestão Emídio de Souza (eleito em 2004 e reeleito em 2008) foi criado o programa Osasco Solidária, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (BITELMAN, 2008; CAZZUNI, PRAXEDES et al., 2008). A experiência destaca-se por buscar avançar na

construção inicial de políticas de economia solidária no plano nacional, não há dúvida de que as experiências do estado do Rio Grande do Sul e da cidade de São Paulo se destacaram como antecedentes para os atores que protagonizavam esta construção, dada a rede de relações então existente na base da implantação da Senaes. Alguns elementos centrais destas duas experiências seriam depois reproduzidos no plano federal, outros evitados com o aprendizado ante equívocos cometidos. Daí porque merecem ser abordados com um pouco mais de detalhe.

A experiência da política estadual de economia solidária no Rio Grande do Sul, sob a gestão de Olívio Dutra (1999-2002), é uma das mais documentadas e analisadas, seja por ex-gestores e técnicos participantes, seja por pesquisadores externos (CRUZ, 2002; LEBOUTTE, 2003; MANETTI, 2003; SARRIA ICAZA, *in*: LAVILLE *et al.*, 2005; SILVA, S., 2009; entre outros). Há até hoje no mundo das políticas de economia solidária certa aura simbólica em torno desta experiência, que se justifica por várias de suas características, a começar pela concepção enquanto política de desenvolvimento econômico, marcando a diferenciação de políticas análogas de cunho mais assistencial, como afirmou um dos participantes da experiência gaúcha: “[a] Frente Popular não encarava [o programa] como uma proposta de assistência social, apesar de tratar com enorme ênfase a inclusão social dos desempregados, mas como uma proposta concreta do desenvolvimento econômico e social” (LEBOUTTE, 2003). E aqui é preciso recuperar o contexto mais amplo em que se inseria esta experiência: este era um governo estadual que se propunha a questionar fortemente a matriz neoliberal de desenvolvimento então hegemônica no país, se pautando pela busca por um modelo de desenvolvimento endógeno, em meio a acirrados debates públicos sobre o papel do Estado nesta condução²²⁰.

A estrutura do programa Economia Popular Solidária foi instalada dentro da Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedai), portanto no coração institucional desta reorientação da matriz estadual de desenvolvimento. Mesma opção institucional aliás presente já na experiência das gestões petistas em Porto Alegre, porém, se no caso municipal o foco era a *economia popular*, em projetos de ações coletivas de caráter limitado a alguns setores e poucos grupos, na concepção estadual a *autogestão coletiva* se consolidou na base conceitual da política. Esta foi outra de suas características emblemáticas, sendo o setor de economia

institucionalização da política para além do período de governo, não só por meio da aprovação de leis – instituindo o programa (2005), a incubadora pública (2007), o centro público (2007), e até um Fundo Municipal de Desenvolvimento e Inclusão Produtiva (2010) – mas também pela implantação de equipamentos públicos (incubadora e centro) e formação de equipes próprias a partir do quadro de servidores públicos. Segundo a coordenadora do programa em entrevista, a principal estratégia é a utilização dos equipamentos públicos como espaços de formação e qualificação para a atividade econômica solidária, mas já visando seu funcionamento na prática, inclusive com a possibilidade de compras públicas ou prestação de serviços ao governo municipal.

²²⁰ O caso mais conhecido foi o da multinacional Ford, que pretendia se instalar no estado através de acordo de redução fiscal com a gestão anterior, mas foi impedida pela gestão Dutra, o que estabeleceu acirrada polêmica sobre a postura do PT gaúcho e da coligação Frente Popular quanto às “prioridades de desenvolvimento”. Segundo os documentos da administração, a concepção de fundo da Frente Popular orientava-se para a *valorização da estrutura produtiva do estado*, onde as micro, pequenas e médias empresas são predominantes, e a *inovação nas relações entre os agentes e nos processos internos*, ao invés de negligenciar os setores econômicos locais, sobretudo os com mais dificuldade de acesso a tecnologia e informação.

popular solidária definido pelo governo estadual como “o conjunto de empreendimentos associativos e autogestionários, formados com o objetivo de manter renda e postos de trabalho a partir da apropriação dos meios de produção pelos próprios trabalhadores”²²¹. A diversificação setorial assumiu centralidade nesta ótica, passando a ser encarado como estratégico o apoio a setores industriais urbanos, com ênfase na recuperação de fábricas e no forte setor calçadista na região do Vale dos Sinos (Grande Porto Alegre), mas também cooperativas agrícolas, assentamentos do MST, cooperativas de consumo solidário etc., indo bem além dos segmentos urbanos informais que haviam predominado nas experiências municipais gaúchas voltadas a artesanato, reciclagem e prestação de serviços.

O principal meio de implementação do programa foi um convênio entre a Sedai e a Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag), formalizado em dezembro de 1999. Se esta opção garantiu certa homogeneidade e coesão interna da política, por outro lado gerou questionamentos sobre a prioridade dada a um ator específico, num estado em que ampla rede de atores variados já se movimentava e se articulava desde 1996 (cf. LECHAT, 2003; e SARRIA ICAZA in: GAIGER, 2004). Nas palavras de Cruz, “[o] convênio Sedai-Anteag foi criticado por muitos setores aliados do governo, que trabalhavam na área da economia solidária – ONGs, CUT, Cáritas – em virtude da exclusividade da contratação, realizada sem consulta e sem aproveitar o acúmulo militante de um número expressivo de entidades ligadas à economia solidária.” Sarria Icaza acrescenta outra fonte de questionamentos: “[e]m detrimento do papel ativo das organizações representativas dos segmentos da economia solidária, o governo atraiu para si o comando das ações, segundo diretivas emanadas de pólos de poder em disputa no interior do aparelho do Estado” (SARRIA ICAZA, 2006: 178). Embora ela não faça menção expressa, está se referindo ao grupo político que esteve desde o início no comando da área de economia solidária no estado, em particular membros oriundos da “Democracia Socialista” (DS), uma das tendências da “esquerda” do PT²²².

Uma das características do formato gaúcho de política foi a descentralização regional do atendimento, por meio de monitores, chamados de “técnicos de extensão em autogestão” (ou

²²¹ Nas palavras de Leboutte acerca da necessidade deste deslocamento conceitual, “não é difícil encontrarmos conceituações de ES que abarcam somente um ou outro destes aspectos, como por ex. as cujo foco está no Popular, mas não necessariamente no coletivo, provocando uma grande dispersão conceitual” (2003: 32). Mas para Sarria Icaza identifica nesta desconstrução da economia popular em favor da autogestão um recorte que tende a ser mais “economicista e linear, entendendo, portanto, que empreendimentos comunitários ou familiares são mais 'limitados' e por definição menos viáveis que empreendimentos industriais” (2006: 176).

²²² As origens da DS como grupo cujos setores majoritários mantinham a concepção revolucionária dentro de um partido que não se caracterizava como tal pode em parte explicar sua adoção com tanta força do socialismo autogestionário resgatado pela economia solidária. Organização de base trotskista (é ligada à IV Internacional), a DS foi fundada em 1979 por militantes predominantemente oriundos de dois grupos, de MG e do RS, reunidos em torno do jornal *Em Tempo*. A DS participou da construção do PT desde o início, então definindo-se como corrente revolucionária no interior do partido. Dois de seus expoentes são Raul Pont (ex-prefeito de Porto Alegre) e Miguel Rosseto (Ministro do Desenvolvimento Agrário na primeira gestão Lula). Sobre a trajetória da tendência antes e pós-PT, inclusive as redefinições a que se viu obrigada enquanto grupo em disputa por um “projeto revolucionário” dentro de “um partido cada vez mais integrado pela ordem”, ver Angelo (2008).

TEAGs), que chegaram a ser 44 no total, distribuídos pelos então 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) existentes, considerados importantes subdivisões administrativas que também serviriam de base ao Orçamento Participativo estadual. O papel dos TEAGs – lotados nas agências do Sistema Público de Emprego, embora oriundos da Sedai – era atender as demandas que chegavam aos diversos órgãos públicos buscando se organizar para o trabalho autônomo e coletivo, identificando suas lideranças e aproximando-se dos grupos nas comunidades ou empresas em risco (portanto, coletivos já com algum grau de solidariedade e construção prévia de laços). Segundo Cruz, a ação dos TEAGs surtiria rápidos resultados:

As demandas diferenciadas que acorriam aos coordenadores das agências do Sine eram repassadas aos monitores da Anteag, que entravam diretamente em contato com os grupos, procurando organizá-los, discutindo a idéia das cooperativas autogestionárias, suas possibilidades e limites, e avaliando as potencialidades de cada grupo. Ao contrário de outras regiões do Brasil, os termos “cooperativa” e “cooperativismo”, no Rio Grande do Sul, além de razoavelmente conhecidos, contam com uma significação positiva, simpática, ligada a sucesso que resulta de união. (CRUZ, 2002: 3)

A política ganhou peso institucional e espaço material e simbólico. Sua estrutura foi fortalecida dentro da Sedai (passando de Coordenação a Departamento) e, em setembro de 2001, o programa foi regulamentado por decreto, constituindo o primeiro marco jurídico estadual neste sentido. Sua prioridade cresceu dentro do governo, passando a ser constantemente citado nos discursos do Governador (CRUZ, 2002: 4), sendo que os espaços do OP aparecem com destaque na construção desta visibilidade: é recorrente nas memórias acerca desta experiência a menção ao fato de que, em apenas dois anos de atividades, o programa passaria a aparecer como uma das prioridades definidas nas plenárias do OP.

Contudo, o volume da demanda e a insuficiência técnica da equipe de TEAGs exigiram novas configurações, envolvendo, além da ampliação da equipe própria da Anteag, a contratação em caráter piloto da incubadora da Universidade Católica de Pelotas (Intecoop-UCPel) como parceira para parte das demandas sob perspectiva de acompanhamento mais permanente (“incubação”), e cursos de multiplicadores e construção de metodologia de capacitação com apoio da ITCP/Coppe/UFRJ e da escola sindical 8 de Março. Porém, o formato inicial de parceria já cobrava seu preço e o convênio Sedai-Anteag acabaria sendo cancelado no fim de 2001, “ante a pressão das entidades 'excluídas' da política (...), com o conseqüente desmonte da estrutura construída pela Anteag, o que significou a demissão de dezenas de técnicos e monitores.” (*ibid.*: 5). Ao longo do primeiro semestre de 2002, discutiram-se os termos de parcerias com 16 entidades, compondo um grupo mais plural de entidades para a execução do programa. Porém, os convênios só seriam assinados em agosto, e, dado o novo quadro que emergiria no estado após as eleições de outubro, os repasses previstos jamais efetivados (SARRIA ICAZA, 2006).

Os números da experiência gaúcha foram expressivos, porém controversos, não só porque os dados não coincidem (por ex. Sarria Icaza chega a mencionar 300 empreendimentos apoiados no final de 2001, enquanto em análise posterior S. Silva fala num total de 180), mas porque houve

dramático desmantelamento das ações no fim de 2002, depois que o petista Olívio perdeu a reeleição no estado para Germano Rigotto, do PMDB. Com a mudança de governo, o decreto que criara o programa em 2001 foi revogado, o Departamento de Economia Solidária foi extinto e os recursos direcionados à economia solidária foram reduzidos ou cortados. Neste quadro, pode-se questionar a sustentabilidade das iniciativas criadas durante o período de existência da política²²³.

Isso não impediu que a experiência gaúcha catapultasse vários de seus protagonistas ao plano federal, entre eles o último diretor do Departamento de ES da Sedai, Dione Manetti (que aliás começara como técnico da Anteag, depois passando para o “outro lado”), além de outros militantes da DS que assumiriam a coordenação de projetos em parceria com o governo federal, como se verá no capítulo 4.

Já a política de economia solidária na cidade de São Paulo (SP) implantada durante a gestão Marta Suplicy (2001-2004) não foi menos documentada e analisada (POCHMANN, 2003; SCHWENGBER, PRAXEDES & PARRA, *in*: LAVILLE *et al.*, 2005; PARRA, 2005; FRANÇA FILHO, *in*: ARAÚJO, 2005), estimulando ainda reflexões comparativas entre este caso e os do Rio Grande do Sul (CRUZ, 2002; SILVA, 2009), de Recife (ARAÚJO E SILVA, 2005) ou de Osasco (BITELMAN, 2008).

Logo ao assumir, o governo Marta criou uma Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), a cargo do economista Márcio Pochmann. A principal proposta da pasta era a articulação entre os programas chamados “redistributivos” (como a renda mínima familiar, a bolsa-trabalho para jovens entre 16 e 29 anos, e os programas de capacitação para desempregados, inclusive direcionados àqueles com mais de 40 anos) e os considerados “emancipatórios” (o programa de microcrédito *São Paulo Confia* e o programa *Oportunidade Solidária*, que constituía a política de economia solidária propriamente dita), além de propor políticas de apoio ao desenvolvimento local, voltadas à “reconstrução de elos das cadeias econômicas” e “fóruns distritais e setoriais”. Na estratégia de articulação entre programas, o *Oportunidade Solidária* destinava-se à sensibilização e capacitação para o empreendedorismo coletivo entre comunidades empobrecidas, “com prioridade mas não exclusividade” para os beneficiários dos programas redistributivos.

Ao contrário da experiência gaúcha, na cidade de São Paulo a implementação da política apoiou-se em parcerias múltiplas, a princípio com 4 entidades, tendo chegado a 15 parceiras, de perfis, princípios e metodologias bem variados: entidades universitárias, sindicais, empresariais, religiosas e até ligadas ao sistema OCB. Um desafio identificado pelos gestores era dar conta

²²³ Refletindo anos depois sobre esta política, A. Cruz é cauteloso a respeito do êxito parcial representado pela criação de centenas de iniciativas, tanto pela ausência de dados concretos sobre como se consolidaram em termos de seus dois objetivos manifestos e igualmente prioritários (desenvolvimento da economia gaúcha e consciência política dos trabalhadores), quanto pela impossibilidade de identificar o real efeito da política pública: “É verdade que todos os levantamentos sobre economia solidária no Brasil apontam o Rio Grande do Sul como o maior ‘celeiro’ de iniciativas, e que a maioria delas foi iniciada ao longo dos anos 90. Mas também há um conjunto de fatores mais amplos que ação do governo que podem explicar esta posição, como a longa tradição comunitária e cooperativista das regiões de colonização italiana e alemã (que abarca a maior parte do Estado), a força ideológica do trabalhismo ‘histórico’ e, sobretudo, dos ‘novos movimentos sociais’ das décadas de 70 e 80, sem que, entretanto, isto diminua a importância do impacto do programa governamental.” (CRUZ, 2006: 7).

dessa heterogeneidade, e ao mesmo tempo enfrentar a reconstrução de relações entre Estado e entidades civis que cada vez mais ocupam papel relevante na implantação de políticas sociais, porém sem cair na perspectiva liberalizante de mera transferência de recursos: “Já não se trata de financiamento público para projetos pulverizados de 'n' instituições sociais, mas sim de articular os vários agentes e suas ações em torno de uma estratégia pública de enfrentamento à pobreza e exclusão social” (SCHWENGBER *et al.*, 2006: 133). Para isso, estruturou-se um formato de “gestão compartilhada”²²⁴, de modo a permitir um processo permanente de auto-avaliação, e, na visão dos gestores envolvidos, apontar para a concepção do próprio programa como “espaço público de construção da política”. Na prática, esta costura de relações não era nada fácil e por vezes se revelou muito tensa, tanto entre poder público e entidades, como entre as próprias entidades “que se viram impelidas ao estabelecimento de relações de cooperação às quais não estavam habituadas” (FRANÇA FILHO, *in*: ARAÚJO, 2005: 85).

Nessa constante reavaliação, os caminhos do programa foram sendo alterados e ampliados. Na visão inicial, os grupos solidários seriam constituídos a partir de cursos de qualificação profissional previstos nos diversos programas de reinserção – embora as condições para que isso se concretize, na ausência de laços prévios de solidariedade, são reconhecidamente adversas²²⁵. Progressivamente a proposta foi sendo aperfeiçoada em direção a uma estratégia de incubação como núcleo central da política, incorporando mais entidades que vinham atuando neste sentido.

“Pensado originalmente como um programa de formação de empresas populares, rapidamente ficou evidente que, junto à população beneficiária (dado o grau de precarização e fragilidade social), tal tarefa não poderia ficar limitada a cursos de capacitação à maneira 'sebraeriana'. Foram então adotadas estratégias de incubação desses empreendimentos através da assessoria direta de uma rede de cerca de 15 'incubadoras' que eram em sua maioria organizações não-governamentais (associações, institutos e cooperativas) e programas extensionistas ligados à universidades da cidade de São Paulo” (PARRA, 2005).

Ainda assim, o formato final parece ter sido insuficiente para dar conta de agrupamentos de desempregados sem os mesmos laços prévios que outros tipos de experiências partilhadas (como por ex. moradores de uma mesma comunidade, ou trabalhadores de uma mesma empresa em

²²⁴ Concretamente, isto se dava por meio de reuniões mensais entre coordenadores do programa e de todas as entidades parceiras, além de reuniões individuais com cada entidade, grupos de trabalho, seminários e outros espaços de planejamento e monitoramento das atividades de incubação, redes etc. (SCHWENGBER *et al.*, 2005).

²²⁵ Uma das críticas mais elaboradas neste sentido foi feita por Cruz, no final de 2001 (portanto, quando o programa não tinha nem um ano de funcionamento): “Em primeiro lugar, suas iniciativas não nascem de grupos constituídos a partir de identidades subjetivas, de solidariedade previamente construída. São apenas agrupamentos de pessoas atendidas pelos demais programas e que, perseguindo o objetivo comum de escapar do desemprego, encontram-se sob um mesmo teto, numa sala de curso. Em segundo lugar, ainda que esses agrupamentos obtenham coesão suficiente para o estabelecimento de uma iniciativa, a abstração da sala de aula, quando colocada em funcionamento prático – por mais preciso que tenha sido a utilização dos métodos da educação popular e de jovens e adultos –, necessita de ajustes, de correções, de ações concretas a partir de conhecimento técnico com mais acúmulo e mais experiência.” Nesse ponto, a comparação crítica com a proposta gaúcha evidencia limites muito maiores no caso paulistano: “O programa gaúcho parece ser eficaz na política e insuficiente na técnica. O programa paulistano, infelizmente, parece insuficiente em ambos.” (CRUZ, 2002: 14).

risco de falência). As atividades principais compreendiam três momentos sucessivos para “filtrar” demandas potenciais e depois iniciativas viáveis. Mas a transição do primeiro momento (sensibilização a públicos amplos) aos dois subseqüentes (pré-incubação de demandas potenciais por 4 meses, e incubação de projetos efetivos por 6 meses) permaneceu como um dos desafios mais complexos. Conforme relato dos gestores:

“Passar de programas que asseguram uma renda mínima temporária para programas que exigem um esforço individual e coletivo de construir as saídas, de forjar estratégias emancipadas de gerar trabalho e renda, é uma transição cheia de contradições e desafios quando temos em mente o que já foi dito anteriormente: que sociedade e Estado estão impregnados de uma história de subordinação e assistencialismo, e as condições socioeconômicas em que toda essa população está inserida são extremamente limitantes” (SCHWENGBER *et al.*, 2006).

Havia fatores externos que foram igualmente limitadores em outras experiências de políticas locais, como a inexistência de marco legal adequado à regulação destas formas societárias impedindo possibilidades de seu fomento tais como as compras governamentais, ou, de modo mais amplo, o histórico acumulado de políticas de corte liberal e seus impactos em uma cidade com as dimensões e problemas de São Paulo. Mas havia as limitações internas do formato da política, em choques constantes com os objetivos que se propunha. Nesse sentido, o tempo de incubação bem mais curto do que os processos desenvolvidos nas incubadoras universitárias de cooperativas – ainda que se buscasse articular alternativas e reelaborar instrumentos para minimizar estes limites, como facilitação do acesso ao microcrédito via programa São Paulo Confia, apoio ao desenvolvimento de tecnologias voltadas aos empreendimentos, apoio à intermediação de negócios, e o tema sempre presente de formação de redes (econômicas), para o qual existia um grupo específico de trabalho – foi reconhecidamente insuficiente. Também não faltaram críticas dos gestores públicos às próprias insuficiências das metodologias de incubação (*cf.* SCHWENGBER *et al.*, 2006: 138) e principalmente à falta de conhecimento sistematizado sobre o trabalho de incubação junto a populações com tantas características históricas de vulnerabilização – insuficiências, a meu ver, sempre interpretadas no marco da complexa dicotomia entre as dimensões sociopolíticas e socioeconômicas destes processos.

A exemplo do programa de economia solidária no Rio Grande do Sul, o da cidade de São Paulo foi completamente desmantelado após a mudança do partido no governo (lá como cá, em gestões lideradas pelo PSDB) e o projeto de lei que propunha sua institucionalização sequer foi votado. Ao contrário da experiência gaúcha, não haveria migração de nenhum de seus principais dirigentes e assessores para a política de ES do plano federal, mas sim para outras experiências municipais nesta área, embora não se possa desconsiderar a ligação de membros da Senaes com a experiência paulistana por vínculos variados, como a ITCP/USP, ou o PT (o próprio Singer havia sido inicialmente convidado por Pochmann para comandar a política municipal). Outro elemento depois resgatado no plano federal a partir da experiência paulistana e outras da mesma época como Recife é a proposta de “centros públicos de economia solidária”.

A experiência de São Paulo seria ainda epicentro de uma articulação que, ao lado da própria implantação da Secretaria Nacional em 2003, pode ser considerada um dos marcos catalisadores na trajetória da disseminação do tema da economia solidária nas agendas governamentais Brasil afora: a criação de uma Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária.

Conforme Bitelman (2008), foi a partir dos desafios enfrentados no Oportunidade Solidária que a então gestora daquele programa Ângela Schwengber identificou a necessidade de dialogar com outras prefeituras que implementavam políticas semelhantes. Com o fim da política em São Paulo, Schwengber assumiria a coordenação da política de economia solidária em Santo André, enquanto outra integrante da equipe, Sandra Faé Praxedes, seguiria para participar da implantação da política de economia solidária em Osasco. Junto com elas, outros gestores localizados em diversos municípios do país continuavam a dialogar sobre a possibilidade de construção do que inicialmente chamavam Fórum (depois Rede) de Gestores. A partir de meados do segundo semestre de 2002, os gestores à frente desta articulação informal que daria origem à futura Rede de Gestores estariam presentes nos principais espaços de construção da proposta de uma Secretaria Nacional. A iniciativa dos gestores seria lançada publicamente em agosto de 2003, em reunião realizada em Brasília, na qual foi aprovada a “Carta da Rede”, que estabelece objetivos, caráter, critérios, procedimentos de adesão e forma de funcionamento. Vale ressaltar que, conforme sua “Carta de Apresentação”, a Rede de Gestores “não tem personalidade jurídica, mas tem um grau de organização que lhe permite construir uma agenda comum entre seus membros”. Os fluxos de comunicação e troca de experiências e a articulação de diretrizes e projetos comuns acontecem virtual e presencialmente, por meio de encontros, cursos etc.

De 36 administrações em 2003, a Rede passou a 87 administrações em 2007 – mais de 63% em governos liderados pelo PT, relevando o que Bitelman chamou de “fator partidário” – sendo 7 delas em governos estaduais (AC, BA, MS, PI, PR, SE e TO). De acordo com Schwengber – que atuaria como coordenadora da Rede de Gestores até dezembro de 2007 – a maior parte das administrações filiadas à rede iniciou seus programas de Economia Solidária a partir de 2000 (*apud* BITEMAN, 2008). Em entrevista feita em 2010 com a coordenadora da Rede desde 2008, Sandra Praxedes, esta afirmou que o cadastro da rede registrava mais de 150 administrações municipais e estaduais com políticas de ES, mas este número era conhecidamente maior, pois havia outros governos ainda não-filiados à Rede. De fato, na “Carta do Movimento de Economia Solidária à Presidenta Eleita Dilma Rousseff”, assinada por organizações, redes, movimentos, empreendimentos, parlamentares e gestores públicos e entregue à nova presidente no dia 3 de dezembro de 2010, são mencionadas mais de 180 prefeituras e 12 governos estaduais que então compunham a Rede de Gestores.

Embora os dados sobre políticas públicas previstos para integrar a segunda base do SIES não estejam ainda disponíveis, inviabilizando assim uma sistematização quantitativa da evolução desta disseminação, as evidências já existentes autorizam a hipótese de que a criação da estrutura federal representou uma nova visibilidade para a ES, conjugando incentivos simbólicos

com esforços objetivos para a expansão observada no número de municípios e estados que criaram políticas voltadas ao tema²²⁶.

Quadro 3 - Áreas com políticas de economia solidária nos governos estaduais (em 2009)

	GOVERNO ESTADUAL	SECRETARIA ESTADUAL	ÓRGÃO DIRETAMENTE RESPONSÁVEL PELA PPES	TIPO
NORTE	Acre	Sec. Desenvolvimento para Segurança Social	Divisão de Economia Solidária (do Depto. de Inclusão Sócio Produtiva e Empoderamento Comunitário)	1
	Amapá	Sec. Trabalho e Empreendedorismo	Núcleo de Associativismo e Economia Solidária (dentro da Coordenadoria do Empreendedorismo)	1
	Pará	Sec. Trabalho, Emprego e Renda	Diretoria de Economia Solidária	1
NORDESTE	Bahia	Sec. Trabalho, Emprego, Renda e Esporte	Superintendência de Economia Solidária	1
	Ceará	Instituto de Desenvolvimento do Trabalho	Projeto Economia Solidária	1
		Sec. Trabalho e Desenvolvimento Social	Desenvolvimento do Empreendedorismo e do Artesanato	
	Maranhão	Sec. Trabalho e Economia Solidária	Supervisão de Economia Solidária	1
	Pernambuco	Sec. Especial da Juventude e Emprego	Gerência de Economia Solidária	1
	Piauí (*)	Sec. Trabalho e Empreendedorismo	Diretoria de Empreendedorismo e Associativismo	2
	Rio Grande do Norte	Sec. Trabalho, Habitação e Assistência Social	Programa Desenvolvimento Solidário	2
Sergipe	Sec. Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social	Departamento de Inclusão Produtiva	2	
SUL	Paraná	Sec. Trabalho, Emprego e Promoção Social	Assessoria Técnica de Geração de Emprego e Renda (dentro do Depto de Gestão do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda)	2
SUDESTE	Espírito Santo	Sec. Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social	Gerência de Trabalho e Renda	2
	Minas Gerais	Sec. Desenvolvimento Social	Diretoria de Promoção do Associativismo (dentro da Superintendência de Política de Trabalho, Emprego e Renda)	2
CENTRO-OESTE	Mato Grosso do Sul	Fundação do Trabalho de MS	Coordenadoria de Trabalho e Renda	2

Adaptado a partir de documento interno da Senaes/MTE.

(*) O documento original também menciona a Sec. Assistência Social e Cidadania do Piauí.

Tipo 1 = Economia solidária explicitamente reconhecida ou inserida institucionalmente na ação do governo (seja do ponto de vista de programas, ações, projetos ou no que se refere a espaços específicos como Secretarias, Superintendências, Departamentos, Coordenações etc.)

Tipo 2 = Economia solidária internalizada implicitamente nas ações e nos espaços de gestão de políticas de trabalho e renda, de desenvolvimento social etc.

No plano estadual, fica mais fácil mensurar o aumento da inserção da economia solidária na agenda pública entre as duas gestões do governo Lula. Em 2009, além dos 7 governos estaduais filiados à Rede de Gestores, a Senaes/MTE identificava mais 7 outros estados que contavam com ações ou projetos sobre o tema, com diferentes graus de envolvimento. O **Quadro 3**, elaborado a partir de dados de 2009, resume um pouco a situação, com base em avaliação de dirigentes da

²²⁶ Em parte, a motivação para a criação destas iniciativas governamentais partiu da própria atuação da Senaes, que desde o início contou com uma ação de “estímulo à institucionalização de políticas públicas de ES” – o que, na prática, se traduz em trabalho de articulação junto a órgãos nas três esferas interessados no tema (cf. cap. 4).

Senaes/MTE, sobre o grau de envolvimento dos respectivos órgãos estaduais com o tema.

Além dos estados supracitados, Tatiana Godoy identificou em sua pesquisa pelo menos mais dois estados com estruturas então em implantação, Amazonas e Rio de Janeiro (GODOY, 2011). Dos 16 estados identificados ao todo, 10 eram comandados por partidos considerados de esquerda: 5 pelo PT (AC, BA, PA, PI, SE), 3 pelo PSB (CE, PE, RN) e 2 pelo PDT (AP e MA, neste caso depois substituído pelo PMDB). Outros 5 eram governos do PMDB, incluindo os dois estados em implantação (AM, ES, MS, PR, RJ), e um era governado pelo PSDB. Este último caso, aliás, mereceria análise mais detalhada, permitindo tecer interessantes comparações sobre o “fator partidário” levantado por Bitelman (2008) na disseminação de políticas de ES, já que o estado mineiro governado desde 2003 pelo PSDB foi o primeiro a aprovar lei estadual, com ativa articulação do Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária²²⁷. Porém, a lei mineira ficou longos 4 anos sem aplicação, por falta de regulamentação por parte do governo, um caso eloquente das insuficiências da institucionalização de políticas, a despeito deste ser um objetivo onipresente nas estratégias dos gestores públicos de ES nas três esferas. Quanto aos outros 11 estados, nos quais Godoy não obteve resposta, mas, ao que tudo indica, não existia mesmo qualquer estrutura, todos eram então governados por partidos à direita ou centro-direita do espectro político²²⁸.

Em que pese a importância de um exercício como este para tecer um quadro da disseminação das políticas de economia solidária, é forçoso reconhecer que, em se tratando de tema relativamente tão novo nas agendas públicas, o resultado será necessariamente um retrato muito sujeito a mudanças políticas, entre gestões ou até durante a própria gestão em que foi implantado. A partir de 2010, com o novo quadro de governos estaduais que emergiu das eleições para governador, a situação em muitos estados irá se alterar – por ex. no PA a petista Ana Júlia Carepa perdeu as eleições, enquanto no RS, com a recondução do PT ao governo a partir da vitória de Tarso Genro, houve a esperada retomada de políticas na área²²⁹, assim como houve a inclusão do tema na agenda do novo governo petista no DF, de Agnelo Queiroz. Em outros estados, por sua vez, a tendência será de continuidade, como AC, BA, SE ou PI.

A inclusão da economia solidária na pauta de diferentes gestões municipais e estaduais foi acompanhada por iniciativas de reforçar sua institucionalização por meio de leis que garantissem a criação de políticas, sistemas e/ou conselhos de economia solidária, mas os resultados são diversos: na cidade de São Paulo, o projeto de lei para instituir o Programa Oportunidade Solidária e a política municipal de fomento à ES acabou arquivado após o término da gestão Marta Suplicy,

²²⁷ A respeito do caso mineiro, ver artigo de Bianca Costa (2011), a partir de mestrado em andamento.

²²⁸ Mas isso incluía tanto governos de partidos da oposição ao governo Lula como da base de apoio federal: PSDB (5 governadores), PMDB (2 governadores), PPS, PR, PP e DEM (1 governador cada). Ver Godoy (2011).

²²⁹ Embora o anúncio de criação de uma Secretaria de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa tenha frustrado vários militantes da área no RS, primeiro ao unir os dois temas, considerado retrocesso e despolitização, segundo por ter sido designada ao PTB, aliado na coligação vitoriosa, decepcionando os que esperavam ver um titular do PT (e da DS), com maior acúmulo no tema. Por outro lado, o Departamento de ES da Sesampe foi assumido por uma das mais atuantes lideranças entre EES, Nelsa Nespolo, ex-presidenta da cooperativa de costura Univens, que esteve à frente na construção da emblemática experiência da Justa Trama.

em 2004; já no estado do RS, o projeto de lei foi apresentado pelo deputado estadual E. Bohn-Gass (PT) após o término da gestão O. Dutra, quando o programa já havia sido extinto e o Departamento de ES nem existia mais, mas a grande mobilização em torno do tema garantiu sua aprovação por unanimidade em setembro de 2010.

Até 2010 era possível identificar a existência de leis de economia solidária (instituindo políticas e/ou conselhos estaduais) em pelo menos 10 estados, tendo sido aprovadas na seguinte ordem cronológica:

- ▶ em 2004, em Minas Gerais (Lei nº 15.028);
- ▶ em 2006, no Espírito Santo (Lei nº 8.256) e no Rio Grande do Norte (Lei nº 8.798);
- ▶ em 2007, em Pernambuco (Lei nº 12.823);
- ▶ em 2008, no Mato Grosso (Lei nº 8.936), Rio de Janeiro (Lei nº 5.315) e Sergipe (Lei nº 6.525);
- ▶ em 2009, no Pará (Lei nº 7.309) e no Acre (Lei nº 110);
- ▶ em 2010, no Rio Grande do Sul (Lei nº 13.531).

Outros estados seguiam tramitando projetos de lei em 2010, como é o caso da Bahia, Goiás ou Mato Grosso do Sul. Também alguns municípios já contam com leis que instituem conselhos, políticas e até fundos – entre os mais conhecidos, estão os de Osasco (SP), Montes Claros (MG), Tangará da Serra (MT), Londrina (PR), Santa Maria (RS) – enquanto em outros vários projetos de lei encontram-se em tramitação²³⁰.

Toda esta profusão de experiências, algumas já razoavelmente institucionalizadas, vem motivando a crescente produção de análises a respeito, embora se possa afirmar que esta ainda seja literatura incipiente, composta majoritariamente por estudos de caso²³¹. Mas já há iniciativas que procuram ir além de casos particulares, estabelecendo perspectivas comparadas e sugerindo categorias ou quadros de análise para dar conta das especificidades, limites e desafios mais gerais destas políticas²³².

²³⁰ Para um panorama relativamente atualizado (porém incompleto) feito pelo FBES sobre as leis e projetos de lei que institucionalizam políticas, conselhos, fundos em estados e municípios brasileiros, ver <http://miud.in/KPY>

²³¹ Além dos já citados até aqui na seção, destaca-se pesquisa conduzida pelo Ipea em 2004 a partir de convênio com o MTE, sob demanda da Rede de Gestores (ARAÚJO *et al.*, 2005). Na época havia 39 membros na Rede, dos quais 18 responderam ao questionário na primeira etapa, sendo 1 governo estadual (BA), 4 capitais (Aracaju, Belo Horizonte, Recife e São Paulo), e os outros 13 municípios nos estados de MG, MS, RJ, RS, SP e SC. Alguns foram selecionados para visita de campo, dando origem a análises qualitativas: Santo André, São Bernardo, São Paulo, Mauá, Aracaju, Recife e o governo da Bahia. Para reflexões adicionais sobre os resultados dessa pesquisa, ver os textos de Alves, França Filho e Girard-Nunes (in: MEDEIROS *et al.*, 2006) e o artigo de Araújo & Silva (2005). Aos poucos, as políticas de ES vêm recebendo maior sistematização e mais visibilidade em espaços de debate técnico e/ou acadêmico, por ex., desde maio de 2009, o boletim trimestral *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, do Ipea, conta com uma seção regular sobre “Economia solidária e políticas públicas” – embora nem sempre sejam abordadas especificamente políticas públicas (alguns dos números do BMT mais diretamente relacionados às PPES são: 39, 40, 44, 47 e 48). Já em 2011, houve um GT “Políticas Públicas de Economia Solidária” no Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, com 29 trabalhos inscritos.

²³² Neste sentido, o destaque ainda são dois volumes que reúnem análises sobre casos empíricos, mas também textos que avançam reflexões críticas e hipóteses teóricas mais gerais. Um é o livro *Action Publique et Economie Solidaire*, organizado por Laville *et al.* (2005), publicado no Brasil sob organização de França Filho *et al.* (2006), tendo sido acrescido de outras reflexões, a partir de pesquisas feitas dentro de convênio entre Senaes e Ipea,

Grosso modo, seria possível identificar duas vertentes de interpretações: as que avaliam que, apesar dos limites atualmente verificados, há espaço para reconfigurações paradigmáticas de políticas públicas voltadas a um projeto considerado emancipador, e as que criticam, de modo mais ou menos virulento, mas em todo caso sempre enfático, tanto estas políticas quanto a própria economia solidária como mero assistencialismo e revisionismo. Na primeira vertente é que se encontram vários dos atores que trabalharam ou trabalham nestas políticas, como Valmor Schiochet, Alzira Medeiros, Sandra Praxedes, Ângela Schwengber, Maurício Faria, entre outros, mas também pesquisadores que têm atuado como parceiros do poder público nas universidades, como Genauto França Filho, Ana Mercedes Sarria Icaza, Christiane Girard-Nunes, Francisco Alves, Antônio Cruz, e outros. Na segunda, estão os autores associados à crítica marxista ortodoxa, da qual o principal exemplo é o livro derivado da tese de Rosângela Barbosa (2007), que na verdade se limita a analisar os primeiros 18 meses da experiência da Senaes.

No caso da Senaes, já há trabalhos de maior fôlego que o de Barbosa, como os anteriormente citados M. Marchesini (2008) e L. Ronconi (2009), que adotam certas abordagens mencionadas no capítulo 2: o primeiro, para examinar numa perspectiva comparativa (com a Venezuela) a inserção da ES na agenda nacional, segundo o modelo de fluxos múltiplos; e a segunda, com foco prioritário na relação entre Senaes e FBES, como exemplo de governança democrática, na linha de certas correntes de estudos de redes. Mesmo falando de perspectiva mais distanciada do campo da ES, ambos focalizam a experiência da Senaes sem deslegitimar a construção que vem sendo feita no campo.

Quanto às políticas locais, embora seja bem jovem o quadro formado a partir das experiências e dos estudos a respeito, certas hipóteses e questões mais gerais parecem emergir:

► **Múltiplas dimensões, diferentes concepções:** A heterogeneidade de concepções e práticas no campo de políticas de economia solidária está relacionada à hipótese de um campo em construção, que também aqui reflete as divergências antes levantadas em torno do que se entende como economia solidária (cf. FRANÇA FILHO *et al.*, 2006). Entre os estudiosos, esta heterogeneidade se expressa de várias formas. Cruz diz que o viés compensatório tem sido percebido como preponderante, ou seja a reinserção produtiva da população excluída do mercado de trabalho, o que, a seu ver, resulta da incompreensão da ES enquanto “conjunto de iniciativas cuja sobrevivência depende de sua capacidade competitiva num mercado concentrado (de características oligopólicas) e que necessitam, portanto, *ter um tratamento tão econômico quanto social*, respeitando sua característica principal: a construção de uma economia voltada para a distribuição da riqueza e da reprodução da vida” (CRUZ, 2006, 13, grifos meus). Já França Filho sugere que as PPES têm transitado essencialmente entre 2 pólos de concepção de políticas de geração de trabalho e renda (que por sua vez já representam um salto em relação às políticas mais tradicionalmente voltadas ao mundo do emprego assalariado): uma *concepção “insercional-*

originalmente publicadas em Araújo (2005). O segundo é o volume organizado por Medeiros, Schiochet & Schwengber (2006), fruto de parceria entre Senaes, Rede de Gestores e Centro Josué de Castro, trazendo os principais materiais e discussões de seminário de formação dos gestores públicos de economia solidária.

competitiva”, cuja ênfase recai na organização do setor informal para a construção dos empreendimentos, vistos como pequenos ou micronegócios, pensados “numa visão socioeconômica, nem um pouco sociopolítica”, visão que no limite não dá conta da crise do emprego, diagnosticada como mera questão individual; e uma *concepção “sustentável-solidária”*, que amplia a anterior, mas pretende articular as dimensões socioeconômica e sociopolítica e enfatiza a importância de organizar redes comunitárias, ancoradas no território (FRANÇA FILHO, 2006: 260; MEDEIROS *et al.*, 2006: 137). Uma das hipóteses acerca das dificuldades das PPES é a de que sobrevivem em governos que não as enxergam nesta concepção ampliada: os prefeitos entrevistados em geral têm uma concepção “insercional”, diz França Filho. Por outro lado, emerge das pesquisas qualitativas, pelo menos nos casos mais estudados, um forte comprometimento dos gestores diretamente envolvidos em relação à visão de políticas de desenvolvimento e não só de combate à pobreza, como observou Girard-Nunes (in: MEDEIROS *et al.*, 2006: 127). Nesse sentido, as PPES têm dependido amplamente do perfil e envolvimento de seus gestores, e da possibilidade de maior contato e compreensão de seus escalões superiores acerca da natureza diferenciada da PPES, e por isso Alves diz que o problema das PPES é que têm sido “reféns dos gestores municipais eleitos” (*ibid.*: 123). Como balanço geral, pode-se avaliar que as PPES têm avançado no fortalecimento de um discurso em torno de visão mais multidimensional, mas não há dúvida de que por enquanto a separação (enganosa) entre as múltiplas dimensões da ES continua a se refletir amplamente tanto nas diretrizes e concepções, como nos tipos de ação implementados.

► **Indução da organização social X fomento aos já organizados:** Para França Filho, o caráter fortemente indutivo das PPES no Brasil seria nó a ser desatado: “que legitimidade esse campo [da ES] tem, se uma parte das suas políticas é baseada no método de indução e não em resposta a demandas concretas?” (in: MEDEIROS *et al.*, 2006: 140). Uma hipótese forte aqui é a de que a questão da indução estaria ligada a uma característica que, depois veremos, se manifestará ainda mais significativamente no plano federal: a articulação muito recente no plano da organização social. Ao menos é esta a interpretação a respeito das PPES onde os processos foram fortemente indutivos, por ex. na cidade de São Paulo até 2004, onde a prioridade eram os beneficiários de programas de transferência de renda – na comparação com outros casos, onde o foco recaiu sobre grupos e dinâmicas já existentes, como na cidade de Recife no mesmo período. Na ausência de demandas organizadas (a meu ver, não porque inexistam, mas porque estão invisíveis como tal), trata-se de sensibilizar e propiciar informação e contato com dinâmicas existentes, podendo daí resultar (ou não) em organizações que eventualmente venham a se constituir, só então gerando demandas por políticas públicas direcionadas. Na verdade, a tendência de grande parte das PPES à indução parece ser estratégica, no sentido de potencializar o desenvolvimento da ES, cuja legitimidade enquanto questão de política pública fica de certa forma atrelada à existência dessa demanda organizada. Isso não tem sido uma questão tão bem resolvida entre os gestores públicos, pois parece perpetuar certo lugar residual reservado à ES nas políticas públicas, cujos recursos continuam a ser prioritariamente direcionados ao modelo hegemônico de desenvolvimento capitalista – o que por sua vez acaba não fazendo parte da discussão, já que esta sempre gira em torno da tal “ausência de demanda”. Uma das dificuldades adicionais para a promoção estratégica da indução no âmbito das PPES tem a ver com os choques com questões de tempo e escala

presentes nos critérios habituais de avaliação de resultados (ver abaixo), que impactam nessa atribuição de legitimidade e espaços às PPES. Além disso, a forte tendência indutiva caracteriza-se por circunstâncias que transitam de modo ambivalente entre posturas meio de *tutela* e esforços genuínos de construção da *reciprocidade* em perspectiva democrática, como observou França Filho. Essa ambivalência sempre será problemática, e está na raiz de todas as ressalvas quanto à possibilidade do incentivo do Estado ao associativismo autogestionário resultar em processos “de cima para baixo”: “autogestão exige identidade e solidariedade e isto só pode resultar de uma *práxis* social que demanda condições subjetivas que apenas indiretamente podem ter alguma relação com as ações do Estado” (CRUZ, 2006: 12).

► **Diferenças de escala e de tempo, e a avaliação dos resultados:** se as experiências pioneiras de PPES se caracterizaram por projetos-piloto ou ações de caráter isolado, experiências posteriores (uma “segunda onda”, como chamou Cruz) direcionaram esforços para ações que atingiriam grande quantidade de pessoas e/ou grupos e empreendimentos, sob a percepção crítica de que os resultados limitados iniciais reduziam o espaço para seguir na linha do “experimentalismo democrático” representado por essas políticas. Os casos mais conhecidos foram os detalhados acima, designados por Cruz (2006) como tendo objetivos de caráter “massificador” – embora o termo seja a meu ver questionável, já que, em qualquer tipo de comparação quantitativa com ações voltadas a iniciativas de tipo capitalista, suas dimensões foram modestas. Não há dúvida, porém, que a questão da escala (proporcionalmente à respectiva esfera de abrangência) tornou-se certo dilema para as PPES, pois ao mesmo tempo em que a pressão dos resultados quantitativos é relevado material e simbolicamente, a percepção é de que a natureza diferenciada dos objetivos desse tipo de ação pública faria melhor em optar por casos emblemáticos, modelares, criando uma tipologia de casos de sucesso e investindo ao invés em certas condições estruturais que permitissem sua replicação (retomando assim a polarização indução à organização vs. fomento ao já organizado). Por outro lado, a questão dos diferentes “tempos” – para governos, para os EES apoiados, para os parceiros (ONGs, universidades) – tem sido uma avaliação recorrente entre gestores e estudiosos, e eu mesma abordei a questão em meu estudo sobre o caso de Santo André (CUNHA, 2002). Naquela ocasião, já sugeria que um dos caminhos era a consolidação de pontes entre ações cotidianas de curto prazo voltadas às demandas imediatas e processos de planejamento estratégico de médio e longo prazo voltados às prioridades do desenvolvimento sustentado local. Assim como a questão das escalas, também a questão dos tempos está diretamente ligada à pressão dos resultados políticos: para França Filho, o problema aqui tem sido a ausência de uma “metodologia de avaliação que dê conta e valorize resultados qualitativos imediatos, que os leia de outra maneira” (*ibid.*: 141). Esta constatação da inadequação dos indicadores que avaliam PPES com base nos critérios (produtivistas) usuais tem sido mais ou menos generalizada, mas permaneceu um desafio para as PPES dentro dos paradigmas que norteiam a administração pública no Brasil.

► **A força das interações recíprocas, entre cooperação e conflito:** A hipótese corrente entre os estudiosos – corroborada pelos “mitos fundadores” da participação e transversalidade como elementos constituintes das PPES, dos quais também a esfera federal será tributária – é a de que estas políticas se fundam em fortes interações e articulações, em especial com a sociedade

civil, sendo que as mais exitosas seriam as que “radicalizam” essa relação (FRANÇA FILHO, in: MEDEIROS *et al.*, 2006: 138). A constatação comum é de que vários gestores têm trajetória de militância em movimentos sociais e junto à própria ES, o que não significa que não existam muitas tensões, derivadas até da dificuldade de superar a tendência a conceber Estado e sociedade civil como radicalmente separados. Para Girard-Nunes, a militância prévia não poupa o gestor da dificuldade de se colocar como tal na relação com a sociedade, embora a identificação política tenda a ser ponto positivo, que também se relaciona à importância de “escolher os parceiros certos”, ou seja, aqueles que conhecem o tecido social local (*ibid.*: 128). Mas, assim como outros, ela observa a tendência à pouca participação dos parceiros/beneficiários da sociedade civil nos processos de formulação, sendo mais frequente na execução. Porém o desafio do poder público envolver mais a sociedade na concepção e gestão das PPES tem se manifestado também no sentido oposto, ou seja, no desafio dos atores sociais ocuparem mais os espaços de interação, e inclusive o desafio de que os trabalhadores da ES participem mais, já que por ora as entidades de apoio e fomento têm sido grandes interlocutoras nas PPES locais, sobretudo nos governos maiores: “nós temos mediadores entre nós e esse sujeito trabalhador, que são as ONGs e as universidades, o que não é ruim, mas não é suficiente” (SCHWENGBER, in MEDEIROS *et al.*, 2006: 151). O outro nível de interações recíprocas é o da transversalidade: “economia solidária não rima com política setorializada”, diz França Filho (*ibid.*: 139), porém, em geral, o que se observou empiricamente nas PPES locais foi a grande dificuldade para que isso se materializasse no nível inter/intra-governamental. De modo geral, tanto nas relações Estado-sociedade como nas relações intra-governamentais, a constatação é de que a interação está fundada tanto na cooperação como no conflito (até porque parceria significa acordo, negociação, mas não eliminação de conflitos, por ex. de concepção ou método). As dificuldades do que Girard-Nunes chamou de criação de elos horizontais na política tem sido atribuída aos diferentes horizontes que se colocam para os atores envolvidos, voltando assim à heterogeneidade de concepções.

► **Institucionalização, sustentabilidade, descontinuidade:** A expansão quantitativa de PPES nas três esferas mostrou, *em alguns casos*, que a fase inicial de inserção da economia solidária na agenda pública já deu lugar a uma segunda fase, da institucionalização – embora a ES continue virtualmente invisível da agenda da maior parte das administrações públicas em território nacional. A hipótese aqui é a de que a institucionalização se tornou um desafio central para estas PPES, visando superar as tendências de descontinuidade observadas ao longo destes anos, mesmo quando não há muito clareza do que significa “institucionalizar”: na maior parte, a referência é a instituição de marcos legais, mas os exemplos empíricos também mostram que só a existência de leis não garante a sustentabilidade das PPES (*vide* casos como a lei estadual de MG). A questão da descontinuidade das PPES parece estar dramaticamente associada à descontinuidade das próprias experiências de ES, hipótese que é tanto mais forte quanto mais intensa for a tendência indutiva nos tipos de apoio público oferecidos.

3.4. Síntese: contextualizar a análise de políticas federais de economia solidária

No Brasil, a existência de formas econômicas solidárias e outras formas de organização que não se encaixam nas relações de assalariamento formal vem recolocar antigas questões e impor novas demandas às políticas de trabalho, proteção social e combate à pobreza e desigualdade. Estas questões estão estreitamente ligadas às transformações no mundo do trabalho a partir das últimas décadas do século XX e aos impactos em termos da emergência de uma “nova questão social”. Porém, suas raízes residem num processo histórico no qual a maioria das políticas e direitos sociais não foi construída para se destinar à totalidade dos trabalhadores.

Mas, se as políticas voltadas ao mundo do trabalho gradativamente deixaram de se limitar à regulação, fiscalização e proteção ao assalariamento formal, passando a incorporar também o fomento a outras formas de trabalho (incluindo de base associativa), muitas vezes informais, isso não ocorreu sem que permanecessem desafios e limites para dar conta destas outras realidades, a começar pela persistência da hegemonia do *paradigma do assalariamento formal*. Nos anos de ascensão do ideário liberalizante, as alternativas que emergem a este paradigma dentro das políticas sociais e do trabalho são principalmente o estímulo à criação de postos de *auto-emprego* (empreendedorismo individual), ou, para os mais pobres, a *gestão/amenização da pobreza*. Estas serão tendências surpreendentemente reforçadas nos anos Lula, num quadro de algumas mudanças e várias continuidades, no qual políticas orientadas à estabilidade macroeconômica manterão a prevalência em relação às políticas sociais e, apesar da importância de políticas orientadas à redução da pobreza e desigualdade, que contribuem para a emergência de uma “nova classe média” (à base do aumento real no salário, expansão de crédito para consumo etc.), de fato vão ficando mais distantes algumas reformas destinadas a desmontar armadilhas da desigualdade que funda a sociedade brasileira, assim como foi saindo da pauta governamental a rediscussão dos modelos hegemônicos de desenvolvimento seguidos na era Lula.

Ao mesmo tempo, as raízes de mudanças no olhar das políticas públicas sobre as formas econômicas solidárias também se encontram na redefinição das relações entre Estado e sociedade iniciada no período da redemocratização, quando o discurso em torno da *participação social* no desenho, execução e/ou controle de políticas públicas se tornaria onipresente, a despeito das práticas e resultados subsequentes terem sido bem diferenciados – o que não significa que a participação deva deixar de ser pressuposto a nortear a democratização nos processos de políticas públicas ou que não tenha representado importantes casos de aprendizado social, mas sim que é preciso aprofundar cada vez mais a discussão em torno das condições que limitam sua efetivação. Neste sentido, aqui se buscou revisar criticamente o contexto de (re)ascensão da *sociedade civil* organizada, enfatizando-se as tensões interentes a este heterogêneo conjunto de organizações e movimentos bem como a mudança de posturas anti-institucionalistas para o reconhecimento de seu papel político nas interações com agências estatais.

As tendências atuais destas relações Estado-sociedade se materializam principalmente em

dois sentidos: as formas institucionalizadas de interlocução, como *conselhos* e *conferências*; e as *parcerias* para execução de políticas públicas. Estas tendências desenrolam-se, porém, sob a coexistência de diferentes lógicas (gramáticas) da administração pública no Brasil desde os anos 1990. Nos anos Lula, apesar das expectativas de fortalecimento do diálogo social e dos esforços de revitalização de espaços de participação (com desdobramentos desiguais), as mudanças ocorridas não só não deram conta dos problemas originários da ausência de um marco legal adequado e da persistência das lógicas burocrática e gerencialista como, paradoxalmente, acirrou-se o ambiente político de criminalização das parceiras não-governamentais.

Por fim, a maioria dos estudos sobre economia solidária costuma passar ao largo das cooperativas ditas “tradicionais”, aqui entendidas principalmente como aquelas que hoje se filiam ao projeto hegemônico da OCB, devido ao histórico de desvirtuamento deste cooperativismo de cunho empresarial em relação ao projeto original feito por e para trabalhadores, tendo a emancipação e a construção do socialismo no horizonte. Mas aqui o histórico de suas relações com o Estado foi sinteticamente resgatada, com o duplo objetivo de explicitar a mutação dos sentidos do cooperativismo, e de ressaltar como o papel de agentes e estruturas governamentais vem sendo decisivo para a configuração dos caminhos do cooperativismo no Brasil – oscilando entre omissão, paternalismos e intervenções, porém sempre deixando claro que, até a CF-1988, a obrigação do Estado era tutelar e vigiar as cooperativas.

A extinção constitucional da interferência estatal, marcando nova fase celebrada pelo cooperativismo “tradicional” como *autogestão* (em relação ao Estado), coincidiu com o período de emergência de organizações que passaram a se reconhecer e se articular como um campo da economia solidária. Foi nesse quadro que, nos anos 1990, surgiram políticas específicas de ES em governos locais e estaduais, configurando antecedentes para a inserção do tema na agenda de políticas federais. Algumas das questões interligadas aqui sintetizadas a partir do campo em construção das PPES irão pautar também o caso nacional.

Enfim, são contextos indispensáveis para entender questões que com os quais também as políticas federais voltadas à economia solidária se confrontarão ao longo de sua construção durante os anos Lula, conforme se detalhará no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 4

Construindo a rede de políticas de economia solidária no governo federal

Este capítulo²³³ aborda os processos de construção do que chamo aqui de rede de políticas de economia solidária no governo federal – considerando não apenas as relações que se estabelecem no âmbito do programa setorial a cargo da Secretaria Nacional de Economia Solidária enquanto lugar institucional específico, mas também de outros programas, ações e projetos espalhados pelos órgãos federais e voltados total ou parcialmente para a economia solidária, e que compõem a rede mais ampla de políticas direcionadas ao tema. As duas primeiras seções tratam dos processos de articulação na sociedade civil e no governo federal que levaram à criação da Secretaria Nacional, e a posterior estruturação desta e de suas linhas de atuação por meio de programa orçamentário próprio, buscando destacar as principais questões ao longo da evolução da implementação e posteriores reformulações das políticas. As outras seções se concentram nas dinâmicas de construção, ruptura ou redefinição de relações que foram se desenrolando ao longo da inserção da economia solidária e suas interfaces na agenda do governo federal, envolvendo: relações entre atores situados dentro e fora do Estado que se definem pelo pertencimento ao campo da economia solidária; relações com outros atores dentro e fora do Estado que atuam ou transitam por campos e temáticas de interface (potencial ou efetiva); relações no âmbito de debates sobre marco legal; e finalmente, relações nos principais espaços institucionalizados de participação e transversalidade (Conselho e Conferências). A seção final sintetiza as características mais gerais da rede, pontuando alguns de seus principais desafios.

4.1. Antecedentes (2002/2003): processos de articulação nacional e inserção na agenda pública federal

A expansão das diferentes formas econômicas solidárias se deu de modo relativamente independente até os anos 1980, alguns com raízes históricas em processos de organização de trabalhadores no campo e na cidade, outros apoiados por setores da Igreja Católica, sindicatos ou em projetos de universidades e ONGs. Ao longo desta expansão, algumas das entidades e redes de maior atuação na representação, articulação e/ou apoio aos “segmentos” que compõem o universo da economia solidária começam gradativamente a se consolidar como organizações de referência nacional, que se tornariam alguns dos principais interlocutores na formulação e execução de políticas, em especial no plano nacional.

²³³ Para facilitar a leitura do capítulo, optei por indicar as fontes de informação quando houvesse citação explícita de documento escrito ou registro oral. Mas vale lembrar que todas as informações apresentadas aqui foram obtidas por meio de: 1) notas de observação participante, incluindo registro de reuniões, relatos informais etc.; 2) análise de documentos variados, em sua grande parte de consulta pública, incluindo atas, memórias de reunião, relatórios etc., além de mensagens eletrônicas disponíveis para livre consulta em listas abertas, e outros tipos de registro que constituem importante fonte de memória sobre os debates em curso em momentos-chave dos períodos analisados; 3) consulta a sistemas informatizados do governo federal (Sigplan, Siafi/Sidor, Siconv etc.); 4) entrevistas não-estruturadas ou semi-estruturadas e consultas pontuais junto a atores envolvidos que serviram para esclarecer ou aprofundar informações que haviam sido obtidas das três formas anteriores.

O **Quadro 4** mostra que a maior parte das chamadas “entidades nacionais” foi formada a partir dos anos 1990²³⁴. Porém, algumas delas já existem há mais tempo, atuando em projetos de mobilização social, educação e geração de trabalho e renda, tendo só mais recentemente iniciado projetos específicos de economia solidária. Registre-se, para análise posterior, que, como mostra o quadro, apenas quatro destas entidades (Anteag, Concrab, Unisol e Unicafes) constituíram-se efetivamente enquanto centrais ou uniões de empreendimentos solidários, sendo as demais entidades de apoio e fomento, além da Rede de Gestores.

Quadro 4 – Perfil e ano de criação das principais entidades e redes de referência nacional

NOME	PERFIL	ANO de CRIAÇÃO
Agência de Desenvolvimento Solidário, vinculada à Central Única dos Trabalhadores (ADS/CUT)	Entidade de assistência e fomento, ligada a central sindical	1999
Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (Abcred)	Entidade representativa de instituições de microcrédito e crédito solidário	2001
Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Auto-Gestão (Anteag)	Entidade de representação / assessoria de empresas autogeridas	1994
Cáritas Brasileira (vinculada à Confederação Nacional de Bispos do Brasil)	Entidade de caráter religioso. Atua junto à ES desde anos 1980.	1956
Confederação Nacional das Cooperativas da Reforma Agrária Brasileira (Concrab)	Central de cooperativas agrícolas, ligada a movimento social rural (MST)	1992
Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase)	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde anos 1990.	1961
Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (Ibase)	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde 2000.	1981
Instituto Marista de Solidariedade (IMS) *	Entidade de caráter religioso. Atua junto à ES a partir de anos 2000.	1995
Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS)	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde 2000.	1986
Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas da Economia Solidária (Rede de Gestores)	Rede de gestores públicos municipais e estaduais. Sem personalidade jurídica.	2003
Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES)	Rede de indivíduos e entidades, mobilizados via lista virtual e 3 encontros presenciais. Sem personalidade jurídica.	2000
Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs)	Rede universitária. Sem personalidade jurídica.	1999
Fundação Unitrabalho	Rede universitária. Atua junto à ES desde 2000. Tem natureza jurídica de fundação.	1996
União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social, atual Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (Unisol Brasil) *	Central de EES, ligada a movimento sindical. Iniciou suas atividades como união de EES no estado de SP em 1999.	2004
União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) *	Entidade de representação / assessoria de cooperativas de agricultura familiar	2005

* Entidade não integrava a formação inicial do GT Brasileiro.

²³⁴ Cabe reforçar que o termo “entidades nacionais” não é o mais exato, pois, na maioria dos casos, não atuam em abrangência nacional. Porém, na medida em que são consideradas referência para a articulação do movimento – e grandes protagonistas em períodos e espaços-chave desta articulação, principalmente no plano nacional – continuaram a ser conhecidas como tal dentro do mundo da economia solidária. Em 2008, nos processos de escolha da nova Coordenação Nacional do FBES, foram consideradas entidades nacionais apenas aquelas que estavam presentes em pelo menos 7 Unidades da Federação e 3 regiões diferentes, referendadas pelos respectivos Fóruns Estaduais (FBES, 2008). As 7 entidades que atenderam ao critério foram: Cáritas (14 UFs), Unitrabalho e Anteag (8 UFs cada), Rede de ITCPs, Unicafes, Unisol e IMS (7 UFs cada), sendo que em posterior revisão em 2011 Unisol e Anteag foram excluídas, segundo o mesmo critério.

A partir de meados dos anos 1990, atores de diferentes trajetórias e filiações (movimentos populares, organizações não-governamentais, universidades, sindicatos etc., e também o Partido dos Trabalhadores, então em franca expansão eleitoral em governos municipais) começam a se encontrar em espaços de referência comum e reconhecer elementos de identificação mútua em discursos e práticas. Em 1996, o professor de economia da USP e fundador do PT, Paul Singer, que fora Secretário de Planejamento na gestão Luiza Erundina (1989-1992) na Prefeitura de São Paulo e participava de nova campanha da ex-prefeita, discute com outros companheiros de partido (notadamente Aloizio Mercadante) um esboço de proposta de organização de trabalhadores desempregados em cooperativas como resposta ao desemprego. Trata-se provavelmente do momento histórico em que a economia solidária foi incorporada à agenda do PT, como observou Bitelman (2008). Logo em seguida, Singer escreve um artigo sobre a proposta no jornal *Folha de S. Paulo*. Segue seu depoimento, coletado por Marina Bitelman:

“[A] Folha publicou, em agosto de 96, ainda na campanha, delineando essa proposta. Eu comecei a receber fax de várias partes do Brasil, dizendo que isso que eu estava propondo já estava acontecendo aqui, tinha gente falando dos clubes de troca no Canadá e Estados Unidos, mandavam livro pra mim sobre isso, enfim, eu descobri que eu estava "inventando a pólvora", que esse negócio já estava funcionando em vários lugares do mundo. (...) Eu entrei num movimento já existente. Uma das coisas que me aconteceu no segundo semestre de 96 foi uma conferência que a CUT convocou. Me convidou por causa do artigo, estava lá o Cido Faria, representando a Anteag – da qual eu nunca tinha ouvido falar. Era uma reunião sobre alternativas econômicas, ou algo assim, e estava também o Cláudio Nascimento (Cooperinca, educador popular, que tinha sido do movimento dos autonomistas; foi exilado na França; autogestão na versão francesa). E aí os três defendemos a mesma coisa sem nos conhecermos previamente. (...) A idéia inicial provavelmente teve a ver com kibutz, com a experiência da Iugoslávia e de todas as inspirações socialistas, mas nunca tinha encontrado uma forma prática de transformar isso numa proposta. Eu devia estar germinando.” (SINGER, in: BITEMAN, 2008: 50).

Entre 1999 e 2000, acelera-se a convergência em torno da economia solidária como concepção e projeto estrategicamente agregador de experiências diversas que se reconheciam sob outras denominações (“projetos comunitários”, “cooperativas populares”, “empresas de autogestão” etc.). Como indica o **Quadro 4**, é neste período que: são criadas a ADS/CUT e a Unisol (ainda restrita ao estado de São Paulo), somando-se à já existente Anteag; as primeiras incubadoras universitárias se articulam, passando a formar as duas redes hoje existentes (uma rede única não sendo possível devido às divergências internas); a RBSES, que então se propunha uma articulação de entidades e pessoas, realiza o primeiro encontro presencial em Mendes (RJ), puxado por PACS e IFIL, e do qual participam integrantes de outras entidades de assessoria; e o Ibase realiza sua primeira pesquisa na área, sobre empresas recuperadas no Sul do país, a partir daí incorporando-a como um de seus temas de interesse; entre outros marcos históricos. Também em 2000, o Partido dos Trabalhadores inicia uma série de seis seminários em torno do socialismo, organizados pelo professor Antônio Cândido, em parceria com a Fundação Perseu Abramo e o setor de Formação do PT. O segundo seminário foi o que contou com a presença dos professores

Paul Singer e João Machado para discutir “economia socialista” (SINGER & MACHADO, 2000) e no qual Singer já falava amplamente em economia solidária, cooperativismo e autogestão.

Sobre os processos que desembocarão na construção da rede em torno de uma política pública nacional, os relatos são unânimes em apontar as atividades da economia solidária durante as três primeiras edições do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (RS), como espaço de referência desta articulação no plano nacional, com a constituição informal do que ficou conhecido como Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, cujo objetivo era 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”, juntamente 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 no II e III FSM, tornando-se gradativamente uma rede de referência para estes e outros espaços. Posteriormente, o GT foi sendo integrado por outras entidades. Com exceção da Unisol Brasil, da Unicafes e do IMS, as outras entidades e redes relacionadas no **Quadro 4** integravam (com diferentes graus de envolvimento) a formação inicial do GT Brasileiro, e é como tal que participaram da primeira Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Mais tarde, o Conselho Nacional também irá incorporar a maioria destas entidades em sua composição.

A partir do segundo semestre de 2002, a história da articulação das organizações de ES no plano nacional confunde-se com a própria construção da política federal. Nesta época, representantes de entidades do GT Brasileiro elaboram uma carta ao governo recém-eleito, sugerindo a criação de uma política de fomento à ES e de um órgão federal para implementá-la.

As negociações junto ao governo recém-eleito avançam junto à equipe de Desenvolvimento Econômico, então coordenada pela economista da UFPE Tânia Bacelar que, segundo os relatos, acolheu a proposta e deu grande força para sua concretização. Ao tomarem conhecimento do “Relatório do Governo de Transição para o Ministério do Trabalho e Emprego”, os representantes das entidades que haviam assinado a Carta ao Governo Lula dirigem-se ao coordenador da equipe de Trabalho e Emprego (e futuro Secretário de Políticas Públicas de Emprego entre 2003 e 2007), Remígio Todeschini, com cópia para Bacelar, com as seguintes considerações²³⁵:

“O Relatório propõe, à fl. 4, a criação de um 'Departamento de Economia Solidária' junto à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), com um 'programa de estímulo à Economia Solidária, integrando os programas existentes de crédito, como o PROGER, PRONAF, apoio ao micro-crédito, acesso de tecnologias, apoio à comercialização, incubagem de cooperativas e negócios familiares para atuarem em rede dentro do conceito do Desenvolvimento Local Sustentável e Solidário, buscando integração e coordenação inter-institucional com os demais órgãos governamentais que atuam na área, com gestão participativa de todos os atores sociais'. Por termos total concordância com as definições e

²³⁵ Assinam o documento complementar à Carta tanto *entidades e instituições* (aquelas então reconhecidas como GT Brasileiro: Anteag, FASE, Cáritas Brasileira, Ibase, PACS, Rede de ITCPs, além do Governo do Rio Grande do Sul e Prefeitura de Porto Alegre) como os 3 atores que destacaram *individualmente* na articulação para criação da secretaria: Ademar Bertucci (assessor nacional da Cáritas Brasileira); Dione Manetti (então diretor da área de economia solidária no governo gaúcho; e Sônia Kruppa (então coordenadora da Rede de ITCPs).

competências elencadas para esse programa, julgamos que *a estrutura departamental apresentada é insuficiente para essa tarefa*, afirmando a necessidade de uma Secretaria, que possa responsabilizar-se, de forma efetiva, pela condução dessa política. Avaliamos, também, que *o caráter de transversalidade da Economia Solidária e o ineditismo dessa temática exigem, além deste nível executor, a representação da Economia Solidária em espaços de articulação interministeriais*, tal como um Fórum de Desenvolvimento, onde tenham assento outras áreas de governo responsáveis pelas políticas de Crédito, de Ciência e Tecnologia, de Educação, das Políticas Sociais, etc. *Os desafios dessa interlocução impõem, em nossa avaliação, a necessidade de uma estrutura de governo mais potente que aquela de um departamento, reafirmando, portanto, a pertinência de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária*, que, com as demais Secretarias mencionadas no Relatório, respondam às exigências colocadas para o Ministério de Trabalho, neste momento de implantação do governo popular e democrático.” (“Complemento à Carta ao Governo Lula”, 19 de dezembro de 2002, grifos meus).

Mais adiante, o documento complementar à Carta ao Governo Lula sugere o professor Singer como nome consensual para ocupar a Secretaria:

“A Economia Solidária vem se fortalecendo pelas experiências dos governos populares, das entidades da sociedade civil e das universidades, que têm se referenciado, nos últimos anos, na contribuição de Paul Singer. Sua incontestável colaboração na construção da identidade desse campo e seu notório saber em Economia Solidária tem recebido reconhecimento em nível nacional e internacional. Por isto e também pela comprovada competência administrativa, apresentamos o nome de Paul Singer como o mais adequado para responder aos desafios de implantação e condução dessa nova Secretaria.” (“Complemento à Carta ao Governo Lula”, 19 de dezembro de 2002).

Finalmente, após as negociações, a proposta é aprovada e, durante o III FSM, o futuro Secretário de Relações de Trabalho do MTE e integrante da elite da campanha petista, Osvaldo Bargas, anuncia, em nome do governo eleito, o compromisso de criar a Secretaria Nacional. Também foi no III FSM que o novo Ministro do Trabalho e Emprego, Jacques Wagner, anunciou que o professor Paul Singer, então já referência para o movimento da economia solidária no país, comandaria a nova Secretaria. O próprio secretário já contou, em mais de uma ocasião, que seu nome estava inicialmente previsto para ocupar a diretoria de um departamento responsável pela economia solidária – na verdade, uma reorientação do Departamento de Trabalho existente – dentro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que passaria a ser presidido pelo economista Carlos Lessa. Porém, após as articulações dos responsáveis pela carta ao governo Lula e seu consenso sobre o nome de Singer como secretário, este reuniu-se com Wagner, que teria ficado muito entusiasmado com a proposta da Senaes (apesar de não conhecer quase nada a respeito do tema). Ainda segundo Singer, teria havido ligeira “disputa” entre o presidente do BNDES e o Ministro do Trabalho para tê-lo em suas respectivas equipes, o que culminaria com um telefonema do presidente Lula convidando Singer para a Secretaria no MTE.

Longe de ser apenas anedota histórica, o fato reforça a percepção de que, para parte do governo Lula, e notadamente para sua cúpula, a economia solidária seria em grande medida equivalente (ou pelo menos predominantemente associada) aos temas do microcrédito ou das

microfinanças em geral, daí porque a proposta original era inserir o tema na estrutura do banco oficial. Mesmo com a consolidação da Secretaria e de suas diferentes áreas de atuação, esta concepção reaparecerá em outras ocasiões durante a primeira gestão, a exemplo do discurso do presidente Lula na I Conferência de Economia Solidária, em 2006 (MTE/MDA/MDS, 2006).

A nova Secretaria foi implantada no Ministério do Trabalho e Emprego, opção que não ocorreu (e não ocorre) sem conflitos. Em parte, como mostraram capítulos anteriores, as resistências de parte da economia solidária ao conjunto das políticas de trabalho e emprego têm fundamentos históricos, por conta das funções de regulação e fiscalização do trabalho originalmente atribuídas ao órgão, embora ao longo dos anos este venha progressivamente incorporando novos conteúdos, públicos e formatos de atuação. Nos espaços de articulação e negociação entre atores do GT Brasileiro e do governo recém-eleito, discutia-se à época a possibilidade do lugar institucional da ES ser construído dentro do então Ministério da Assistência Social ou do recém-anunciado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – ou até do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, como forma de marcar os vínculos (e disputas) em torno do desenvolvimento econômico. Porém, prevaleceriam as argumentações em defesa da identidade que a ES guarda com as lutas do trabalho, incluindo origens históricas comuns, sob a perspectiva de que, mesmo com as dificuldades históricas do Ministério do Trabalho em se abrir a outras formas de trabalho que não o assalariamento formal, era dentro dele que se deveriam dar as disputas neste sentido. A discussão sobre o lugar institucional voltará à tona em muitos momentos-chave subsequentes, algo profundamente relacionado às divergências, jamais superadas, entre diferentes concepções sobre as políticas voltadas à economia solidária: para quem são feitas, como são feitas, com quais objetivos.

O decreto inicial sobre a estrutura do MTE²³⁶ só previa as três áreas já existentes que, embora reorganizadas, acumulavam funções históricas: inspeção do trabalho, relações do trabalho e políticas de emprego. Ele seria revogado por outro²³⁷, criando formalmente a Secretaria e o Conselho Nacional. Dois dias depois, o secretário e sua equipe tomavam posse no MTE.

Nos seis meses entre o anúncio de criação da Senaes e a efetiva posse do secretário, haveria forte trabalho de articulação nos “bastidores”, discutindo-se a construção da Secretaria e seus futuros eixos de atuação de modo a contemplar as demandas que vinham da ES, e ao mesmo tempo apresentando a nova área e buscando-se abrir ou consolidar espaços de diálogo.

Entre os primeiros diálogos “para dentro do Estado”, pode-se ressaltar aqueles com as demais áreas do MTE, na tentativa inicial de criar um espaço para o novo tema na estrutura de políticas de trabalho então existentes. Relatos da época dão conta de recepção entusiasmada por parte do ministro Wagner. Mas o mesmo não parece ter acontecido em relação às demais secretarias, particularmente a área de políticas públicas de emprego, diante da expectativa inicial de que a nova estrutura fosse vinculada à SPPE, sem reconhecer-lhe as especificidades das

²³⁶ Decreto nº 4.634, de 21 de março de 2003.

²³⁷ Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003.

formas de trabalho fora do assalariamento formal. Mais tarde haveria também os primeiros momentos de fricção, com posterior abertura ao diálogo, junto às áreas de inspeção do trabalho (principalmente em torno do tema das falsas cooperativas de trabalho) e de relações de trabalho (no âmbito dos debates sobre o trabalho não-assalariado dentro do FNT).

Em fevereiro de 2003, Dione Manetti, ex-Diretor de Economia Solidária no governo estadual do RS e um dos principais atores nas articulações para criação da nova secretaria, transferiu-se para Brasília nomeado como assessor especial do ministro, com a função de participar presencialmente das tarefas de construção do novo órgão, sendo destacados para seu auxílio alguns funcionários “da casa”, que depois permaneceriam na equipe. Em geral, pode-se dizer que os relatos desta época de pré-existência oficial da Secretaria indicam constantes problemas de entendimento entre os atores da nova unidade e outros atores do Estado: tanto dirigentes vindos com o novo governo, quanto funcionários do quadro administrativo; tanto pelo conteúdo como pelo formato das políticas propostas.

Ao mesmo tempo, nesta época são lançadas as bases para a consolidação do formato inicial de diálogos “para fora do Estado”. O documento de memória da reunião realizada em São Paulo nos dias 10 e 11 de março de 2003 com a presença de representantes da Senaes e do chamado GT Brasileiro mostra que a construção simultânea da futura Secretaria e de uma rede ou frente de organizações no plano nacional (o futuro Fórum Brasileiro) estava sendo discutida pelos mesmos protagonistas. Além do secretário e outros membros de sua equipe (incluindo os dois futuros Diretores), ali se encontravam atores de longa trajetória junto a distintos “segmentos” da economia solidária, representando suas respectivas entidades de apoio e fomento, formando o GT Brasileiro: Anteag, Cáritas, FASE, Ibase, Rede de ITCPs, Abcred, Concrab, PACS, RBSES, e o recém-criado Fórum (depois Rede) de Gestores. O mesmo documento revela disputas de espaço já em curso, envolvendo a criação do futuro Fórum como interlocutor privilegiado da secretaria, a prioridade de instalação de um Conselho Nacional, e as relações entre os três espaços institucionais: Secretaria (governo), Fórum (sociedade civil) e Conselho (governo/sociedade civil). Também os critérios e procedimentos para alocação e fiscalização dos recursos da Secretaria eram um dos principais pontos de pauta, já identificando uma das questões centrais de discussão entre atores do Estado e da sociedade civil nos anos seguintes.

Embora as movimentações do lado da sociedade civil para a construção de um espaço nacional de articulação acontecessem paralelamente à construção de um lugar institucional no governo federal, é preciso destacar a existência de esforços de articulação já há alguns anos nos estados, como o Conselho de Fóruns Micro-Regionais de ES (no RS), o Fórum de Cooperativismo Popular (do RJ), a Rede Cearense da Sócio-Economia Solidária, a Comissão Estadual de Articulação da ES (em SC), e a criação da Rede Brasileira da Sócioeconomia Solidária, entre outros. No primeiro semestre de 2003, porém, com a perspectiva de criação da Secretaria Nacional, os processos de articulação no plano nacional se aceleraram.

A I Plenária Nacional de Economia Solidária, realizada em São Paulo nos dias 9 e 10 de

dezembro de 2002, com cerca de 200 participantes, deu início ao debate sobre a criação de uma rede ou fórum nacional das organizações de ES, com a função principal de articular nacionalmente os diversos segmentos e redes estaduais ou setoriais, e de fazer a interlocução com as políticas públicas, especialmente a Secretaria então em negociação²³⁸. Nesta plenária, defendeu-se que o fórum não fosse criado ali, já que seria necessário debater e definir critérios de participação, coordenação, etc. que partissem das "bases". Ficou acertado que se fariam as mobilizações necessárias para realizar no Fórum Social Mundial, em janeiro de 2003, uma reunião para a constituição do fórum²³⁹.

A II Plenária, realizada em 25 de janeiro de 2003 dentro do III FSM, com cerca de 800 participantes, foi aberta com a fala do professor Singer, e prosseguiu depois que ele se retirou. Novamente não houve acordo sobre a criação do fórum ali mesmo, apenas iniciando-se o debate sobre princípios e plataformas. Entre as divergências, uma que estaria permanentemente presente ao longo da trajetória do futuro fórum, em torno de uma concepção mais aberta e horizontal, de caráter não-hierárquico, vs. uma concepção de instância de representação estruturada a partir da eleição de delegados nos territórios, formato mais próximo de outros espaços tradicionais de organização política. Ao final, com a reunião esvaziando-se, foram tomadas duas decisões: realizar uma plenária para criação do fórum nacional em junho de 2003, e prepará-la via mobilização das bases estaduais, nem todas articuladas até então, por meio de encontros ou assembléias estaduais e setoriais.

Os encontros preparatórios, chamados de Plenárias Estaduais, acabariam sendo realizados em 18 estados, muitos utilizando o espaço de feiras ou seminários, e apoiados pelas entidades locais e em alguns casos até governos estaduais. Conforme orientações da carta convocatória emitida pelo GT Brasileiro em março, os participantes dos encontros deveriam debater três pontos principais: (1) a identidade do movimento da economia solidária (carta de princípios) e o papel do Fórum Brasileiro como catalizador dessa identidade; (2) a composição do Fórum (coordenação nacional e representações estaduais); e (3) a relação do Fórum com o governo²⁴⁰. As dinâmicas previam a eleição de delegados para representar as posições discutidas pela base estadual articulada (ou em processo de articulação) na Plenária de junho.

²³⁸ Cf. livreto organizado na época por Rose Gomes, da FASE, e publicado pelo GT Brasileiro, "Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária", que traz relato da I Plenária e documentos sintetizados a partir dos grupos de trabalho. Este material foi depois distribuído aos participantes da II Plenária.

²³⁹ Em mensagem que circulou no início de 2003, eram propostas questões preparatórias à II Plenária, entre elas expectativas e consensos das diferentes "forças" da ES sobre o papel do Fórum e compromissos de cada uma delas na agenda de debates, bem como as questões envolvendo o processo de mobilização em si: "*[q]uais as condições desejáveis (ou exigíveis) para que o Fórum Brasileiro possa ser constituído democraticamente com a mais ampla participação e representação de bases locais, estaduais, regionais e nacional? Um processo de animação e fortalecimento das bases de articulação (existentes e a existir) nessas diferentes instâncias (locais, estaduais...)? Uma agenda aos moldes dos processos de "Conferências" que fluam para uma Conferência Nacional?*" ("Mensagem às redes de economia solidária", assinada pelo GT Brasileiro, janeiro de 2003).

²⁴⁰ Além de fazer circular uma carta convocatória e orientações aos debates estaduais sobre o FBES, o GT Brasileiro também produziu textos para subsidiar e guiar a discussão sobre princípios, temas-chave e desafios.

Os tempos relativamente curtos e pautados pela nova conjuntura de interlocução com o governo federal suscitaram questionamentos quase inevitáveis ao longo dos processos locais e estaduais de mobilização, principalmente quanto aos diferentes níveis de conhecimento e prática dos chamados “grupos de base” (que em tese deveriam ser os reais protagonistas dos debates), e à construção de uma metodologia participativa e apropriada para dar conta dessa questão, conforme ilustram trechos de mensagens de três diferentes representantes de entidades de apoio que integravam o GT Brasileiro, circulando em maio de 2003:

“Na definição [*I Plenária*] da proporcionalidade dos delegados: 60% / 30% / 10% [*EES / EAF / gestores*] me pareceu que não houve grandes questionamentos, pois queremos tod@s valorizar os reais atores/atrizes dessa nova economia em construção, mas na hora de garantir uma metodologia que garanta um bom debate da pauta proposta pelo GT Brasileiro é que nos damos conta do grande desafio. Ela ainda está em construção!!! (...) Sabemos que para muitos grupos, cooperativas e associações, que estamos mobilizando para as plenárias, será a primeira vez que participarão de um seminário estadual de ES. Imagina debater um conceito tão complexo, com tantas nuances e ainda tão pouco disseminado na sociedade brasileira que é a tal Economia Solidária e ainda por cima dar conta dos eixos da pauta que levarão nossos delegados a Brasília. Estamos (...) discutindo como trabalhar essas diferenças no grau de informação e participação, de forma a não sermos levados pelas belas oratórias vazias de conteúdo prático, mas também não cairmos numa postura basista de que esses atores poderiam prescindir de política, de teoria, pois também sabemos que as práticas são permeáveis pelos projetos e influenciadas pelos discursos.”

“[É] claro que a pergunta “será que os empreendimentos querem isto ou estão preparados para isto” soa forte. Acho, inclusive, que esta também deve ser a pergunta a entidades que atuam na ES: Vamos criar um Fórum para quê? Qual o grau de participação efetiva desta “sociedade civil” na política pública? Será que este fórum é realmente uma demanda da ES no Brasil ou uma “criação” do poder público para mobilizar a sociedade e buscar a necessária sustentação política? Será que o governo tem acúmulo suficiente para compreender e assimilar o seu papel na potencialização da ES no Brasil e sua relação com o Fórum? (...) Particularmente, acompanho com uma certa incredulidade a criação de fóruns e articulações sociais como demanda do espaço público do poder. Acredito na autonomia e na criatividade da sociedade que no seu tempo e a partir das suas avaliações descobre o jeito novo de fazer a economia. No entanto, o que me move a ser um entusiasta deste movimento pró-fórum é a constituição de um canal de diálogo com a Senaes e porque acredito que temos identidade suficiente para propor uma pauta para a política pública e, por que não, conseguir envolver os empreendimentos. Acho que estamos longe disto, mas acredito nisto.”

“Entendo este movimento como um processo novo que vem sendo construído e articulado com muito investimento e dedicação em todos os lugares. As etapas até o III FSM foram cumpridas com qualidade e com a profundidade possível mesmo com algumas indefinições. A criação da Senaes nos coloca diante de um dilema pelo qual todos os movimentos sociais e categorias acabam passando em algum momento de suas existências. Se a articulação no campo da economia solidária ganha mais reconhecimento e reforço à sua legitimidade com a criação da secretaria porém nos empurra a acelerar um debate e a construir espaços necessários, reconhecidos e legítimos que podem ainda não ser maduros o suficiente para contemplar a diversidade existente, mas são mais um passo no processo de consolidação deste mundo da economia Popular querendo ser Solidária.”

Reflexões deste tipo expressavam preocupações constantes à época quanto ao real protagonismo do movimento de economia solidária então se organizando – ele mesmo, por sua vez, marcado por contradições internas quanto ao protagonismo dos empreendimentos solidários frente às entidades de apoio – na criação de uma instância de representação destinada principalmente à interlocução com o governo. Mas também era possível vislumbrar esforços generalizados para estabelecer um clima de máxima confiança mútua em torno dos objetivos comuns da economia solidária, com a tentativa de minimizar, nas palavras de um ator não-governamental, os “procedimentos burocráticos típicos destes processos”. Ao mesmo tempo, os encontros ou plenárias estaduais iam se revelando também como oportunidades de aproximação de empreendimentos que até então nem se reconheciam como economia solidária, ampliando o otimismo dos atores envolvidos nos processos de articulação para a criação do FBES. É neste espírito que Bertucci, da Cáritas, se manifesta, no final de maio, a respeito dos questionamentos e dúvidas então existentes acerca dos processos de mobilização em curso:

“[A] posição da maioria do GT Brasileiro era não precipitar a criação de um Fórum sobre o qual não tínhamos suficiente clareza – ou melhor, tínhamos (e temos) percepções diferenciadas do seu papel; e isso teria que passar por um debate com as bases. O entusiasmo da Plenária espremeu esse processo para um tempo exíguo (...). Mas, a meu ver, o mais importante daquela Plenária, foi assumir a mobilização pelas bases estaduais – algo sobre o que o GT Brasileiro tinha consenso, mesmo com a precipitação de um tempo tão curto. Essa é a tarefa que alguns de nós e tantos outros/as, mesmo temendo esse prazo, dispuseram-se a colocar nesse entusiasmo a alma, provavelmente entendendo que o momento faz a hora, que as energias se multiplicam quando as condições conjunturais são favoráveis e quando o acúmulo mínimo, ainda que frágil, dada sua dispersão, se mostra grávido de possibilidades!” (E-mail de Bertucci às redes de ES, em 31/5/2003).

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) foi criado em junho de 2003 na III Plenária, na qual foram consolidados os principais elementos conceituais de convergência e aprovada uma Plataforma de mobilização e interlocução com governos contendo 7 eixos prioritários, além de ter sido deliberada a composição e funcionamento do Fórum, reforçando-se sua dupla função de espaço de mobilização nacional das organizações da economia solidária e de instância de mediação perante o Estado. As palavras do Secretário Nacional refletem bem o espírito otimista e animado no momento inicial da dupla construção de instâncias nacionais da economia solidária no Estado e na sociedade civil, percebidas como grandes conquistas coletivas por parte de todos os participantes envolvidos:

“A III Plenária teve lugar em Brasília na mesma data em que minha equipe e eu tomávamos posse na Senaes: em 26 de junho de 2006. Esta III Plenária ficou famosa em primeiro lugar pelo seu tamanho e representatividade. Nada menos de 800 e tantos delegados de 18 estados se reuniram no Minas Tênis Clube de Brasília (um clube de elite), a maioria dos quais representava empreendimentos de economia solidária. Até então a economia solidária jamais havia logrado reunir tanta gente a partir duma mobilização nacional e sobretudo de empreendimentos, a grande maioria dos quais era muito nova, estando ainda em fase de incubação. Enquanto os freqüentadores do Clube se reuniam ao redor das piscinas, em elegantes maiôs e saídas de banho, os delegados da III Plenária, em sua maioria simples

trabalhadores do campo e das cidades, formavam um expressivo contraste. Na posse, no auditório do Ministério do Trabalho, as cadeiras foram retiradas para que a multidão de delegados da III Plenária pudesse se acomodar no chão. Os mais humildes tinham vindo à Capital pela primeira vez, para assistir à inauguração dum órgão do governo federal que lhes pertencia. O entusiasmo e a comoção eram inesquecíveis e quando os discursos protocolares terminaram, o povo se pôs a cantar enquanto se levantava para se retirar. A singularidade da presença popular num evento que normalmente não passaria duma festa política marcou a singularidade da Senaes, que desde sua geração aspirava sintetizar a democracia direta e a indireta em sua ação (SINGER, s/d-b).

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 público (as dinâmicas desta relação serão aprofundadas na seção 4.3). Embora este papel suscite questionamentos e conflitos que se acirraram sobretudo na segunda gestão Lula, além do fato de que atores importantes na rede de políticas dialogam diretamente com órgãos estatais sem passar pela mediação do FBES, não se pode negar que, ao menos durante a primeira gestão, o FBES adquiriu a posição de principal articulação da ES na sociedade civil, enquanto expressão organizada de um movimento social em construção²⁴¹.

4.2. A construção de um lugar institucional da economia solidária no governo federal

4.2.1. Estruturação da Secretaria Nacional e do programa ES em Desenvolvimento

Apesar das alegrias da conquista de uma estrutura própria para a economia solidária materializada na posse do secretário e criação formal da secretaria, a construção do lugar da economia solidária e a sua articulação ao conjunto de ações do governo federal estavam apenas começando. Durante o ano de 2003, o novo órgão, criado já na metade do exercício orçamentário, sequer dispunha de orçamento próprio²⁴², embora já fossem muitas as suas tarefas político-administrativas. Em primeiro lugar, era preciso estruturar a própria Senaes, o que significava brigar por espaço dentro da máquina estatal: recursos orçamentários, recursos humanos, e mesmo espaço físico. Em segundo lugar, era preciso estruturar um ou mais programas específicos no novo Plano Plurianual federal, então em elaboração para o quadriênio 2004-2007. Porém, o caráter inédito do tema na agenda pública federal traria seu ônus: os dirigentes da equipe, oriundos de universidades ou organizações atuando no campo da economia solidária, mesmo vários deles tendo passado antes por experiências de governo municipal ou estadual (aí inclusos o secretário, a secretária-adjunta e os dois diretores) enfrentariam dificuldades de várias ordens no diálogo com setores da burocracia estatal no governo federal, em especial junto aos

²⁴¹ Para análise da gênese e funcionamento do FBES enquanto expressão do movimento organizado de economia solidária no país, focalizando as III e IV Plenárias Nacionais, ver a tese de Aline Santos (2010).

²⁴² Para as atividades realizadas em 2003, a Senaes contou com recursos da Secretaria Executiva do MTE, no valor de R\$ 400 mil, que, segundo a prestação de contas divulgada em janeiro de 2005, foram gastos “principalmente, em sua estruturação inicial e para ‘Encontros’ nos estados em que o movimento já estava estruturado, num total de 12” (SENAES, 2005: 16).

Ministérios da Fazenda, e do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de setores do próprio MTE. Ao mesmo tempo, consolidavam-se as bases que configurariam a relação com o movimento organizado neste primeiro período, principalmente no sentido de buscar aproximar as agendas dos recém-criados Senaes e FBES. Fernando Kleiman, assessor e depois chefe de gabinete da Senaes até 2007, faz as seguintes reflexões a respeito deste período inicial:

“Tornar prática a decisão de criação da Secretaria e permitir que esta opere sua política será um desafio institucional. O ponto principal será o de tornar disponíveis os recursos de forma objetiva para aqueles com quem a política será executada, para aqueles a quem a política será destinada. E isso feito dentro das estruturas de governo existentes, em particular, dentro do Ministério do Trabalho e Emprego. (...) Temos então três novos elementos em cena: a necessidade de dialogar com a linguagem da burocracia estatal na formulação da política; a necessidade de traduzir os princípios do próprio movimento de economia solidária, e, portanto, da própria economia solidária, para um programa de governo; e o de negociar os interesses existentes dos dois lados (equipe de Estado e comunidade do movimento social) na definição das prioridades das próprias ações que seriam incorporadas formalmente àquelas estruturas. Durante seis meses esses termos foram negociados para terem sua formulação aprovada pelo parlamento, que é o órgão que regula a estrutura e funcionamento do governo federal e permitir que as idéias tomassem concretude e a Senaes ganhasse existência material” (KLEIMAN, 2008b, grifos meus).

Quanto ao organograma da futura Secretaria, ao fim das negociações com MTE e MPOG, o órgão foi estruturado em um Gabinete e dois Departamentos: o de *Estudos e Divulgação* (DED) e o de *Fomento à Economia Solidária* (Defes), cada qual com duas coordenações.

A proposta inicial da equipe da Senaes previa que o DED fosse um Departamento de *Formação e Divulgação*, e que houvesse um terceiro departamento, de *Assuntos Jurídicos*, responsável pela discussão e acompanhamento de proposições de criação ou revisão de legislação relativa à economia solidária. Mas houve aí dois primeiros embates com setores-meio da burocracia estatal: de um lado, impediu-se a criação de um Departamento de Formação, sob a alegação de que já existia a área de formação profissional no MTE, à qual o DED deve se articular, conforme explicita o decreto de criação (Art. 17º); de outro, impediu-se a criação de um Departamento de Assuntos Jurídicos, sob o entendimento de que este papel já cabe à Consultoria Jurídica do órgão (mesmo esta desconhecendo as especificidades do tema).

Além da articulação com a SPPE na promoção de ações de formação, as outras funções formalmente atribuídas ao DED incluem a promoção de estudos e pesquisas e atividades de divulgação da economia solidária, e o apoio a iniciativas universitárias em torno da ES. Já o Defes ficou formalmente responsável pela promoção e articulação de ações de apoio e fortalecimento em sentido amplo, particularmente nos temas de comercialização e crédito (Art. 18º).

O outro ponto a se destacar é a previsão de parcerias e tarefas de articulação e coordenação concebidas desde o desenho inicial da Senaes, tanto por ser o caminho natural para uma estrutura nova, como para concretizar a natureza participativa e transversal a ela atribuída²⁴³.

²⁴³ “À Secretaria Nacional de Economia Solidária compete: (...) II - articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária; (...); IV -

Quanto à composição da equipe, houve uma mescla de cargos de confiança do secretário e indicações consideradas representativas do campo da economia solidária, além de uma intenção expressa de contemplar a diversidade regional. Como vimos na seção anterior, dois deles, Sônia Kruppa e Dione Manetti, haviam encabeçado, junto com o assessor nacional da Cáritas Ademar Bertucci, as articulações para a criação da secretaria.

Os três principais cargos de confiança do Gabinete do Secretário haviam construído sua trajetória na economia solidária a partir da Incubadora de Cooperativas da Universidade de São Paulo, ao lado do próprio Singer: a professora da Faculdade de Educação da USP e ex-coordenadora da ITCP/USP e da Rede de ITCPs, Sônia Kruppa, assumiu como secretária-adjunta, enquanto dois jovens graduados pela USP e que haviam passado pela coordenação da ITCP/USP assumiram respectivamente como chefe de gabinete (Fábio Sanchez) e assessor técnico (Fernando Kleiman). Kruppa, filiada ao PT desde a década de 1980, integrara as equipes de Paulo Freire e depois Mário Sérgio Cortella na Secretaria de Educação na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) em São Paulo, e depois atuara como Secretária-Adjunta de Educação na gestão de José Filippi (1993-1996) em Diadema, no ABC paulista.

Como Diretor do Departamento de Fomento assumiu o gaúcho Dione Manetti, que havia coordenado a área de economia solidária na metade final da experiência de política estadual no governo do Rio Grande do Sul, e nesta condição fora um dos principais articuladores para a criação da nova secretaria. O Coordenador de Fomento, Jorge Nascimento, também do RS, ex-sindicalista, havia igualmente participado do governo petista no estado, mas na área internacional e, assim como Manetti, integrava, dentro do PT, a tendência “Democracia Socialista”.

Como Coordenador de Comércio Justo e Crédito, assumiu o paraense Antônio Haroldo Mendonça, que iniciara sua trajetória junto à ES nos PACs da Cáritas Regional II, entre 1990 e 2002, quando então assumiu a Coordenação de Desenvolvimento Local na Prefeitura de Belém, atuando particularmente junto ao programa municipal de banco do povo, o Ver-o-Sol. Pela temática envolvida, a indicação coubera inicialmente à principal entidade do campo de microfinanças, Abcred, que apontou o ex-coordenador de Emprego e Renda da Prefeitura de Belém João Cláudio Arroyo. Mas este acabaria sugerido pelo PT para cargo na Agência de Desenvolvimento da Amazônia (a antiga Sudam recriada), sendo indicada para seu lugar a ex-gestora pública de Recife, Alzira Medeiros, que além disso trazia o diferencial de ser mais uma mulher a ocupar cargo na Senaes, quebrando um pouco a notável hegemonia masculina que caracteriza a direção da Senaes desde seu início. Mas também ela não pode assumir, daí emergiu o nome de Mendonça. Além de sua participação no campo das microfinanças solidárias, pesou como referência sua trajetória na Cáritas, e em especial a referência de Ademar Bertucci, com

colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza; (...); XI - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais; XII - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo (...)" (Decreto nº 4.764/2004, Art. 16º).

quem Mendonça mantém relações pessoais e profissionais desde os anos 1990.

Como Diretor do Departamento de Estudos e Divulgação assumiu o catarinense Valmor Schiochet, vindo pela rede Unitrabalho, doutor em sociologia pela UnB e professor de ciências sociais na Universidade Regional de Blumenau (Furb), com trajetória tanto acadêmica como junto a movimentos católicos, e ainda tendo sido Secretário Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico em Blumenau (1997-8) no início da primeira gestão do petista Décio Lima.

Como Coordenador de Divulgação, cuja função seria a de incorporar tarefas ligadas à formação, foi nomeado Cláudio Nascimento, educador popular e grande estudioso da autogestão, tendo se exilado na França e depois, de volta ao Brasil, passado por diferentes centros de educação popular e escolas sindicais (Cedi, Cedac, secretarias de formação e escolas da CUT, Instituto Cajamar) e pelo programa de economia solidária do governo do Rio Grande do Sul – além de ter sido o primeiro a fornecer a Singer livros sobre a ES, entre eles o livro de Razeto, de acordo com relato coletado por Bitelman (2008: 50).

Como Coordenador de Estudos, foi nomeado o potiguar Roberto Marinho Alves da Silva, doutor em desenvolvimento sustentável pela UnB e professor do serviço social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, tendo atuado por muitos anos na extensão rural da Arquidiocese de Natal, sendo, como Schiochet, militante de movimentos políticos da igreja católica. Embora Marinho (como é conhecido) nunca tenha trabalhado na Cáritas, sempre teve fortes relações de natureza pessoal e profissional com integrantes da entidade, sendo por isso frequentemente associado a ela. Contribui para essa impressão comum o fato de que, em 2003, Marinho organizou junto com Bertucci um livro sobre a trajetória da Cáritas desde os PACs até a economia solidária (BERTUCCI & SILVA, 2003). Por conta dessa trajetória, Marinho também já conhecia Mendonça, e, assim como ele, também contava por assim dizer com o aval de Bertucci.

Estava assim composta a equipe original de dirigentes da secretaria, vindos de quatro regiões do país, e cujos caminhos até a capital federal apoiavam-se em redes de relações múltiplas e frequentemente imbricadas, na universidade, no PT, em governos municipais e estaduais liderados pelo partido, na igreja, em entidades ligadas às várias “vertentes” do mundo da economia solidária.

A eles viriam juntar-se funcionários técnicos e administrativos do quadro fixo da administração federal lotados em Brasília. Mas, criada seis meses após o início do funcionamento das demais unidades na nova gestão, a secretaria encontrou dificuldades para a composição da equipe entre funcionários do quadro fixo. O Decreto que a criou destinou-lhe 22 cargos em comissão (do grupo de Direção e Assessoramento Superiores, os chamados cargos “DAS”) de um total de 384 cargos desta natureza para o conjunto do MTE, sendo que parte deles a ser preenchida com funcionários de carreira, conforme a Constituição Federal²⁴⁴.

Até o fim do primeiro período de governo, a equipe não enfrentará mudanças nos cargos dirigentes, a não ser pela saída da secretária-adjunta no início de 2005: o então chefe de gabinete

²⁴⁴ Art. 37º, alterado por Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998.

Fábio Sanchez assume o lugar de adjunto, e para a chefia do Gabinete é convidada a professora e coordenadora da ITCP da Universidade Federal de Juiz de Fora Sonia Heckert – assim como Kruppa, ex-coordenadora da rede de ITCPs – que permanecerá até 2007.

Por outro lado, a rotatividade é bem maior nos setores administrativos e técnicos, nos quais há mais estranhamento em relação ao tema e maior dificuldade à incorporação nas funções da política. Em entrevista, funcionários do quadro fixo federal declararam que “a dificuldade maior era o desconhecimento sobre a proposta da secretaria”.

Mas o estranhamento também se manifestará entre atores vindos de universidades, entidades da sociedade civil e/ou setores de partidos e sindicatos para atuar nas políticas federais de economia solidária. Mesmo apostando-se na formação interna e enfatizando-se continuamente sua importância, permaneceriam as reservas quanto à possibilidade de que indivíduos sem trajetória prévia junto à ES (ou sem “acúmulo”, conforme o termo amplamente utilizado) pudessem passar a desempenhar determinadas funções de natureza técnica ou de representação política.

Nesse contexto de mútuos estranhamentos, observa-se uma busca permanente por conseguir a efetiva ampliação da equipe da secretaria, o que, nas palavras de membros da equipe, seria uma “ação sempre pensada em termos de novos cargos de confiança que permita trazer mais pessoas militantes para trabalhar na máquina do governo, dado que conseguir pessoas do próprio governo que aceitem e dêem conta de operar as políticas de economia solidária se torna uma tarefa árdua.”

Os estranhamentos se refletiriam ainda na dinâmica de funcionamento interno, que ora pendia para a promoção da autogestão em uma estrutura marcada pela hierarquia, ora ao reforço da hierarquia em um espaço voltado à construção de políticas para a autogestão, com todas as dificuldades decorrentes de uma e de outra situação.

Não há uma resposta única sobre como lidar com estas dificuldades, e o caminho foi sendo construído, marcado por um esforço de abertura à participação, que bem no início se traduziu em reuniões regulares com toda a equipe (incluindo quadros técnicos, administrativos e de apoio)²⁴⁵, mas evoluindo ao final para o fortalecimento de um núcleo principal de discussão e decisão, o chamado “Comitê Gestor”, restrito aos principais cargos dirigentes. Na avaliação de membros da Senaes ao recordarem esta transição:

²⁴⁵ Em texto de 2005, escrito portanto muito no começo da Senaes, o Secretário fala na “construção de uma política participativa” não só nas relações para fora do Estado, mas também internamente: “*Todos os membros participam das decisões políticas que definem suas linhas de ação. Esta regra torna a gestão da Secretaria mais próxima do modelo autogestionário, ela permite às pessoas que integram os projetos de se informar sobre as atividades da Senaes e de pronunciar suas opiniões em debate.*” (SINGER, in: LAVILLE *et al.*, 2005: 289). Entre funcionários que estavam se “iniciando” no mundo da ES, há recordações positivas desta dinâmica inicial, conforme a seguinte entrevista: “*Eu achava bem interessante o fato da equipe toda estar sentada e discutindo os problemas da Secretaria – tanto internos quanto as questões da economia solidária, as ações... tudo entrava na pauta. (...) Nunca tinha participado de reuniões deste tipo, totalmente inédito. Um setor como a Senaes dentro do Ministério eu acho que não existe por estas características, alguns acham negativas, mas eu acho extremamente positivas*”. Esta situação, é bom lembrar, reflete muito o perfil do próprio Singer, conhecido pela animada disposição ao diálogo e por exercer no cotidiano a escuta democrática e respeitosa das mais diversas posições.

“O poder ficou definido em círculos de maior confiança, e a abertura ficou limitada à informação. Um mecanismo um pouco conservador para quem pode pretender mudar o Estado em seu espaço de convivência foi plenamente justificado pelas responsabilidades envolvidas na gestão de uma equipe não uniforme. (...) Por ser diferente de outros espaços, não são todos que entendem o trabalho da burocracia como militância”.

Ao longo do segundo semestre de 2003, a equipe ainda em estruturação debruçou-se sobre a elaboração do PPA 2004-2007, propondo inicialmente a implantação de dois ou três programas. Ao final, após as negociações com os setores de planejamento do MTE e MPOG, apenas um programa pôde ser criado: o programa *Economia Solidária em Desenvolvimento*, sob responsabilidade da recém-criada secretaria, que passaria a contar com orçamento próprio. O nome do programa fazia alusão à concepção da economia solidária enquanto estratégia para um modelo de desenvolvimento, e não apenas de combate à pobreza, mas ao mesmo tempo também evidencia o caráter de uma economia ainda em construção.

O objetivo inicial era espelhar ao máximo as demandas do movimento organizado de economia solidária, a partir da Plataforma de Economia Solidária e dos espaços de interlocução com as organizações de economia solidária, então começando a se articular no Fórum Brasileiro. Registros da época indicam que as reuniões prévias à constituição do Fórum já apontavam a necessidade de se avançar na elaboração de metas e prioridades, sobretudo tendo em vista a construção do PPA e o cronograma orçamentário, resultando nos 7 eixos que compõem a Plataforma deliberada em junho de 2003: (1) finanças solidárias, (2) marco legal, (3) educação, (4) comunicação, (5) redes de produção, comercialização e consumo, (6) democratização do conhecimento e tecnologia, e (7) organização social da economia solidária (FBES, 2006).

Na prática, as prioridades elencadas pela equipe da secretaria com base nas demandas do movimento organizado teriam dificuldades para corresponder às ações formais previstas no desenho do PPA – como de resto ocorre em muitos outros programas, senão a maioria, o que diz muito sobre os problemas de tradução da linguagem da máquina estatal para o que efetivamente é executado nas políticas, especialmente em áreas ou temáticas consideradas novas. Mesmo com posteriores reformulações entre 2005 e 2006 (**Quadro 5**) para se tentar adequar o desenho do programa ao que concretamente se fazia, permanecerão lacunas na correspondência com as demandas que emergiam nos espaços organizados da economia solidária e com as prioridades estabelecidas de fato na implementação.

No desenho do programa, a principal ação em termos de recursos era uma grande ação “guarda-chuva”, chamada “Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária”, na qual cabiam vários tipos de subtemas, executados por meio de parceria com a Fundação Banco do Brasil, inclusive projetos com tema de outras ações específicas, como as de “Assistência Técnica para Finanças Solidárias” (extinta em 2006) e “Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo” (substituída por outra ação). A ação de “Fomento” e a de “Estímulo à Constituição de Políticas Públicas”, cujo carro-chefe era a implantação de Centros Públicos de

Economia Solidária em conjunto com Prefeituras e Governos Estaduais, seriam as únicas – além das ações-padrão administrativas e das executadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social – a permanecerem inalteradas no desenho do programa até o fim do período. A ação de “Funcionamento do Conselho Nacional”, que englobou a princípio as atividades de mobilização e construção dos Fóruns Estaduais e a sustentação do próprio Fórum Brasileiro, acabaria sendo extinta em 2006. A área de formação não aparecia no desenho do PPA, embora fosse um dos eixos principais de atuação do DED, seus projetos sendo realizados em parceria com o Departamento de Qualificação da SPPE/MTE e a área de Educação de Jovens e Adultos da Secad/MEC, ou executados via FBB. Já as ações de revisão do marco jurídico, realização de um amplo mapeamento nacional, e promoção de uma campanha nacional de divulgação, também previstas na Plataforma e consideradas prioritárias, ficaram “escondidas” no orçamento de ações-meio, como “gestão e administração do programa” pela dificuldade de serem consideradas ações-fim, muito embora assim fossem vistas pelo movimento organizado de economia solidária.

Quadro 5 - Ações do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” (PPA 2004-2007)

AÇÃO PPA	OBS:
Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	Convênio com FBB: apoio a projetos de natureza diversa
Estímulo à Constituição e Consolidação de Políticas Públicas de Economia Solidária	A partir de 2006, incluiu também atividades relativas ao CNES.
Gestão e Administração do Programa	Ação padrão PPA. Incluiu, entre outras, atividades do mapeamento (até 2006) e do marco jurídico.
Publicidade de Utilidade Pública	Ação padrão PPA. Incluiu Campanha Nacional de Difusão e Mobilização.
Promoção da Inclusão Produtiva	Ação sob responsabilidade do MDS, com recursos do FNAS e MDS.
Ações Emergenciais de Geração de Trabalho e Renda	Excluída em 2005 (RAP 2004), porque objetivos já contemplados na ação do convênio com FBB.
Ações de Geração de Renda para Populações Carentes	Ação sob responsabilidade do MDS, com recursos do FNAS. Excluída em 2006. (RAP 2005)
Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo	Substituída em 2006 pela ação “Fomento a Redes de Produção e Comercialização de Bens e Serviços Produzidos pela Economia Solidária”
Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária	Excluída em 2006 (RAP 2005).
Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias	Excluída em 2006.
Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	Criada em 2005.
Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	Criada em 2006.
Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	Criada em 2006.

Fonte: SIGPLAN (elaboração própria).

RAP = Restos a Pagar (RAP) do exercício anterior.

Este era o desenho inicial, tentando espelhar minimamente a Plataforma da Economia Solidária, apesar das ações “escondidas”. Mas o funcionamento efetivo das ações irá determinar reformulações – de natureza formal, no redesenho do PPA, e de natureza estratégica, na redefinição de prioridades – a partir das dinâmicas de interação dentro e fora do Estado. Na prática, como se verá, o que se colocou de fato no horizonte de implementação das políticas sob responsabilidade (e com financiamento) direta ou partilhada da Senaes foram ações e atividades que podem ser agrupadas em torno de 7 eixos: (1) crédito e finanças solidárias; (2) formação e

assistência técnica, (3) comercialização de produtos e serviços da economia solidária; (4) marco legal; (5) informações e conhecimentos para promoção da economia solidária; (6) institucionalização de políticas e diálogo social; e (7) fomento a redes e segmentos específicos (ver também o **Apêndice 2**).

É importante notar que este agrupamento procura sobretudo evidenciar a execução real, por isso não corresponde exatamente ao desenho das ações no PPA, nem à divisão interna de tarefas entre as três áreas da secretaria. Por outro lado, nem todos estes eixos de ação encontram correspondência exata com as demandas elencadas pela Plataforma da Economia Solidária, nem assumiram igual prioridade dentro da política, tendo sua evolução se dado de modo desigual em termos de execução física e financeira, os recursos alocados em cada uma das ações formais do PPA sendo redistribuídos segundo estas prioridades, conforme retomarei adiante. O **Quadro 6** traz um cronograma-síntese das principais ações e atividades sob responsabilidade da Senaes nos dois períodos analisados, a partir do agrupamento proposto, mais como forma de nortear a narrativa, já que não é o propósito aqui oferecer detalhes sobre a evolução de cada uma, e sim uma visão geral do desenho das ações, a evolução de sua implementação e posteriores reformulações.

Quadro 6 – Síntese cronológica das principais atividades e ações com recursos da Senaes, por eixo de ação

Eixo de Ação	Principais atividades e ações com recursos da Senaes/MTE (2003-2010)	Ano/Período	
1 - FINANÇAS SOLIDÁRIAS	• Projetos de apoio a Bancos Comunitários (diversos - via FBB)	Desde 2005	
	• Apoio a projetos de Fundos Rotativos Solidários (PAPPS) – com parceiros	Desde 2006	
	• Edital para apoio a projetos de fomento a Finanças Solidárias (Bancos e Fundos)	2010	
2 - FORMAÇÃO e ASSISTÊNCIA TÉCNICA em ES	• Projetos de formação e capacitação apoiados via FBB	2004-2008	
	• Formação de gestores públicos federais (várias edições)	Desde 2004	
	• Formação de agentes de etnodesenvolvimento solidário em comunidades quilombolas e pesqueiras (via FBB)	2004/2005	
	• Formação de gestores públicos da Rede de Gestores ES (várias edições)	Desde 2004	
	• Retomada do Programa Nacional de Incubadoras (via Finep + parceiros)	2005	
	• 1o Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária (parceria)	2006/2007	
	• Edital Centros de Formação em Economia Solidária - CFES (Nacional/Regionais)	2007	
	• 2o Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária (parceria)	2008/2009	
	• Edital rede de Núcleos Estaduais e Temáticos de Assistência Técnica (Neates) + projetos de apoio ao fortalecimento de Redes de Cooperação em ES	2008	
	• Edital atualização/especialização para gestores públicos de ES	2010	
• Várias edições do projeto Brasil Local (ex-PPDLES): formação de agentes de desenvolvimento solidário para atuação em grupos e comunidades específicos	Desde 2006 + Edital 2009		
3 - COMERCIALIZAÇÃO de PRODUTOS e SERVIÇOS da ES	• Projetos de apoio direto a feiras locais e microrregionais (via FBB)	2004/2005	
	• Organização Nacional das Feiras Estaduais e Nacional de ES (via FBB)	2005/2007	
	• Reuniões do GT de construção da norma do Sistema de Comércio Justo e Solidário	2006-2008	
	• Edital para Organização Nacional da Comercialização (Feiras + SCJS)	2008	
4 - MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	• Debate, proposição e acompanhamento de projetos, entre outros: - revisão da Lei Geral do Cooperativismo - cooperativas de trabalho e PRONACOOOP - segmento nacional de Finanças Populares e Solidárias - institucionalização da política nacional de ES	Desde 2003	
5 - INFORMAÇÕES E CONHECIMENTOS para PROMOÇÃO da ES	• Reuniões do GT de construção da base conceitual/metodológica do SIES	2003/2004	
	Financiamento de estudos e pesquisas (parceria com IPEA)	2004/2005	
	• Construção da 1a base de dados do SIES	1a coleta dados (via FBB)	2004/2005
		Complemento da 1a coleta (via Finep)	2006/2007
	• Elaboração e divulgação da Campanha Nacional de ES	2004/2006	
	• Construção da 2a base de dados do SIES	Edital Finep	2008
		Edital MTE (Região Norte)	2009
• Edital para Caracterização Amostral dos/as Participantes de EES	2010		
6 - INSTITUCIONALIZAÇÃO de POLÍTICAS de ES e DIÁLOGO SOCIAL	• Apoio às Plenárias Estaduais para criação/fortalecimento dos Fóruns Estaduais ES	2003/2004	
	• Apoio ao funcionamento do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (via FBB)	2004-2008	
	• Apoio à implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	Desde 2004	
	• Organização da I Conferência Nacional de Economia Solidária (com parceiros)	2006	
	• Instalação e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária	Desde 2006	
	• Organização da II Conferência Nacional de Economia Solidária (com parceiros)	2010	
7 - FOMENTO a REDES e SEGMENTOS ESPECÍFICOS	• Apoio a projetos de redes e cadeias (mel, algodão etc.), via FBB	2004-2008	
	• Assistência técnica e fomento de empresas recuperadas em sistema de autogestão	Proj. 2005 + Edital 2010	
	• Apoio a cooperativas de catadores de materiais recicláveis (com parceiros)	Desde 2004 + Editais	

Elaboração própria, a partir de pesquisa de campo

4.2.2. O período 2003-2006: evolução da implementação e principais questões

O documento de memória da primeira reunião de planejamento da Secretaria Nacional, em agosto de 2003, mostra que logo no início emergiam duas questões centrais para a construção de suas políticas: o fortalecimento do FBES e dos Fóruns Estaduais e articulação de Fóruns nos estados onde não existiam, e o diálogo com as Delegacias Regionais do MTE, consideradas potenciais parceiras na implementação direta de ações descentralizadas – com uma tentativa de unir as duas tarefas via atividades e reuniões conjuntas nos estados, particularmente na previsão de momentos de diálogo com as DRTs na preparação das plenárias estaduais para criação dos FEES. O apoio à mobilização e realização das plenárias estaduais também estava relacionado à identificação e o apoio de projetos considerados “emblemáticos”, a exemplo da ex-Usina Catende em Pernambuco. O duplo sentido de descentralização da ação e identificação de organizações potencialmente parceiras atuando localmente aparece na seguinte fala de dirigente da Senaes:

“A questão dos projetos emblemáticos é estratégica. As plenárias estaduais podem ajudar a identificar isso. A centralidade este ano [2003] é a construção das plenárias estaduais. Isso porque ao ver a ação no local, poderíamos não ter que executar a política apenas com entidades nacionais.”

Parte da operacionalização inicial da política da Senaes se deu exatamente por meio destes chamados projetos emblemáticos, que no entanto só se viabilizariam ao serem incorporados às preocupações de espaços centrais de decisão do governo federal, tornando-se assim “visíveis” na pauta prioritária ou estratégica, para além do espaço da Senaes. Os principais exemplos nesse sentido vieram de dois segmentos que se destacam dentro da ES por sua especificidade e visibilidade: empresas recuperadas em sistema de autogestão, e catadores de materiais recicláveis. Nos dois casos, a mobilização junto aos escalões superiores de governo resultou em ações de apoio específico a projetos diversos. O caso de Catende é exemplar de como um projeto se materializa ao chamar a atenção dos principais núcleos decisórios do governo, além de descrever como vai se formando a rede de relações que configurará a produção das políticas, conforme relato de membros da Senaes em 2007 sobre a situação que se apresentava em 2003:

“[A]o nos depararmos com a situação em que nenhum banco público tinha possibilidade de realizar qualquer operação com uma massa falida devedora do governo, era preciso encontrar alguma fonte de recursos para apoiar a luta das 3.000 famílias que ainda vivem das atividades da Usina Catende. Sabíamos que parte dos recursos nós até poderíamos conseguir através de apoio direto, a fundo perdido, para sustentar aquela construção, mas nunca chegaríamos perto dos R\$ 7 milhões que a empresa necessitava na entressafra de 2004. Foi a partir de discussões travadas com diversos representantes de órgãos interessados que conhecemos o Programa de Aquisição de Alimentos. Daquele programa era possível conseguir realizar uma operação de grande porte de compra antecipada do açúcar produzido em Catende, mas para isso era preciso termos uma decisão governamental: a Fazenda era contrária à operação. Foi preciso que a Contag colocasse seu presidente em audiência na Presidência da República, demandando a realização da operação, para que a mesma fosse ordenada dos altos escalões para tornar-se realidade. (...) Internamente no MTE o mesmo se passou: a Fundação Banco do Brasil era a única parceira possível de realizar a operação a fundo perdido. No entanto, no montante

demandado, por nenhum dos convênios já em andamento no Ministério era possível fazê-lo. Era necessário firmar um novo convênio. Pelas especificidades dessa ação, um convênio desse tipo não levaria menos de dois meses para ser fechado. Com a urgência presidencial colocada, em duas semanas o dinheiro estava disponível na Fundação para pagamento dos trabalhadores (...). Posteriormente, juntaram-se no esforço o Banco do Nordeste, a Finep, o MCT, o MDA, o Incra, entre outros que vieram reforçar ainda mais aquele trabalho. Foi uma missão bem estabelecida.”

Mas como garantir a operacionalização dos projetos, com a urgência demandada, para outros projetos sem a mesma visibilidade que o caso de Catende (ou outros que se viabilizaram em contexto similar, como a Apaeb, da Bahia), muito menos sem apoio direto da Presidência? Como estabelecer uma forma de atender as demandas que se originavam dos lugares mais diversos, muitas delas de micro ou pequeno porte?

A esta altura, a nova secretaria, mesmo funcionando há pouquíssimo tempo, já havia recebido cerca de 50 projetos – a maioria de apoio a feiras livres e eventos, cursos de capacitação, ou assistência técnica e aquisição de equipamentos –, muitos encaminhados via DRTs, ou via prefeituras, ou ainda, apresentados diretamente pelas organizações interessadas. Por isso, outra questão que se impunha para definição imediata, dados os limites de recursos e as prioridades, era o modo de funcionamento interno da tramitação dos projetos e os critérios para análise das demandas recebidas e, entre as aprovadas, quais poderiam ser de fato atendidas, com implicações mais amplas sobre as próprias estratégias de implementação da política. Isso iria desembocar, em 2004, primeiro ano com orçamento próprio²⁴⁶, em forte debate interno sobre a definição de prioridades de atuação da Senaes.

De acordo com relatos e documentos internos, as discussões giravam em torno de duas proposições para a execução da política: de um lado, a estruturação de linhas de ação mais definidas, conferindo caráter mais indutivo à política, à luz das prioridades estabelecidas pela Plataforma da Economia Solidária; de outro, a proposta de que a secretaria se mantivesse aberta durante seu primeiro ano de execução orçamentária ao recebimento de demandas e projetos dos diferentes segmentos da ES no Brasil, como forma de conhecer melhor suas necessidades, para só então e a partir disso se efetuar a definição de linhas prioritárias. A atuação da Senaes em 2004 acabaria pautada pela segunda opção, o que permitiria confirmar que as demandas já apontadas pela Plataforma do FBES em 2003 de fato representavam as necessidades reais dos diversos segmentos da economia solidária no Brasil.

“Com exceção de algumas poucas demandas que excediam claramente a disponibilidade de recursos da Senaes, todos os outros projetos foram, em certa medida, apoiados. Como não havia precedentes, o exame de cerca de 200 projetos foi utilizado para consolidar os critérios de base para a avaliação, com a equipe participando de sua formulação.” (SINGER,

²⁴⁶ A proposta originalmente apresentada pela Secretaria Executiva do MTE para o orçamento da Senaes em 2004 era de R\$ 4 milhões, ampliada para pouco mais de R\$ 10,6 milhões após negociações internas. A articulação de atores da Senaes junto a deputados simpatizantes do tema no Congresso Nacional logrou aprovar orçamento de R\$ 29,2 milhões, executado na sua quase totalidade (R\$ 18,6 milhões) de acordo com os limites financeiros liberados pela Fazenda (R\$ 19,6 milhões). Do total executado, R\$ 11 milhões destinaram-se aos projetos desenvolvidos por meio do convênio com a FBB.

in: LAVILLE *et al.*, 2005: 289, tradução livre).

Por outro lado, consolidou-se internamente entre alguns atores a percepção de que esta opção teria fragilizado a Senaes dentro do MTE e do governo, dificultando a compreensão e divulgação sobre ações e objetivos da secretaria (*cf.* MANETTI *et al.*, 2010). O dilema entre definir a atuação em relação aos projetos já conhecidos e às entidades mais articuladas ou avançar no conhecimento sobre as iniciativas existentes para só então construir a política estará presente nos primeiros anos de funcionamento da secretaria. O conhecimento precário das reais dimensões e características da economia solidária no Brasil impunha a realização de um “censo” ou diagnóstico como tarefa central, ainda que de médio prazo, entre outras razões também para servir como instrumento de elaboração da política, de modo a melhor organizar os eixos de atuação em vez de ficar apenas respondendo à demanda aberta, conforme pontuam algumas falas de dirigentes da Senaes em reunião de planejamento de 2003:

“Precisamos conhecer melhor o que é economia solidária no Brasil, tanto conceitos como ações. Corremos o risco de ficar respondendo as demandas e nos perder. O mapeamento deve ser a base para o planejamento estratégico”.

“Nossa ação (...) vai se dar em cima do que nós conhecemos, ou vamos criar um método de ir atrás do que não conhecemos? Pois o acesso ao Estado é mais fácil aos já organizados. Vamos aprofundar esse movimento na nossa ação política, ou vamos inverter esse processo? Por isso, a necessidade de encontrar um método para o conhecimento daquilo que existe na economia solidária.”

A dupla questão do conhecimento e auto-reconhecimento da economia solidária (inclusive por parte de iniciativas econômicas solidárias já existentes que não se identificavam como tal) apontava não só para a necessidade de dimensionamento mas também de visibilidade e divulgação da realidade e das propostas da economia solidária. Com estas preocupações no horizonte, ainda no final de 2003 foi formado um Grupo de Trabalho de Estudos e Bancos de Dados (que ficou conhecido como GT Mapeamento), primeiro GT integrado pela Senaes e pelo FBES a entrar em funcionamento e que seria seguido por outros, com suas respectivas temáticas e diferentes graus de articulação e atividade interna (*cf.* 4.3.1), entre eles um GT Comunicação, formado em 2004, responsável pela discussão para elaboração do material de uma campanha nacional de divulgação, que foi lançada em 2006. Já a discussão em torno do marco legal e do reconhecimento formal das formas econômicas associativas, sempre apontada como prioridade, colocava-se neste primeiro momento sobretudo por meio da participação da Senaes no GT Interministerial do Cooperativismo e no Fórum Nacional do Trabalho.

Além dos projetos de diferentes naturezas implementados via FBB em resposta à demanda aberta de apoio a feiras, cursos, encontros, aquisição de equipamentos etc. e das tarefas iniciais de estruturação do campo da política, como o mapeamento e o apoio aos fóruns, impunha-se a tarefa de articulação com governos locais e estaduais para a implantação de políticas públicas nos territórios. A princípio, a aposta mais forte da Senaes neste sentido foi a implantação de “centros

públicos”, cujos primeiros convênios foram celebrados ainda em 2004²⁴⁷, e que desencadeariam uma grande discussão no âmbito dos GTs de co-construção da política (cf. 4.3.1). Outra estratégia para a expansão da economia solidária nas três esferas de governo, iniciada ainda em 2004, seria a realização de cursos de formação de gestores públicos, tanto no governo federal, voltados aos servidores do quadro do MTE e suas Delegacias, ou então visando um conjunto maior de servidores de outros órgãos. É também em busca de inserir a economia solidária nas políticas públicas federais que desde a implantação da Senaes começam as primeiras articulações intragovernamentais, analisadas mais de perto na seção 4.4.

Em 2005, o orçamento da secretaria seria drasticamente reduzido a menos da metade do exercício anterior²⁴⁸ e a constituição de vínculos e parcerias com outros órgãos federais tornou-se ainda mais estratégica. Se de um lado impunham-se limitações orçamentárias, de outro, à luz do aprendizado do ano anterior, buscava-se caminhar em direção à melhor definição de linhas ou eixos de ação, embora desprovidos de institucionalidade e com caráter de projetos (mesmo quando chamados de programas), ou seja, passíveis de terminar uma vez finalizada a duração dos convênios ou outros instrumentos de parceria com as entidades executoras.

Uma das primeiras iniciativas neste sentido foi, na área de comercialização, a construção de um projeto de apoio às feiras estaduais que conferisse visibilidade e identidade comum às várias feiras, por meio de calendário nacional, elementos de identificação visual e difusão do conceito de “feira de economia solidária”, além do trabalho prévio de articulação e preparação feito por “interlocutores estaduais”. Para coordenar a ação, conhecida como “Programa Nacional de Fomento às Feiras”, a Senaes, em processo consensuado com o FBES, firmou parceria com o IMS, entidade que já vinha se consolidando como parceira nesta área a partir de sua atuação nos projetos de feiras em Minas Gerais. Logo no primeiro ano desta ação, foram realizadas feiras estaduais em 18 UFs, e, no ano seguinte, em todas as 27 UFs, além de uma feira nacional.

Outra linha que ganhou corpo em 2005 foi a de finanças solidárias, a partir de convênio com o Banco do Nordeste para fomentar projetos com base na metodologia de fundos não-reembolsáveis para operacionalizar empréstimos acessíveis à realidade de pequenos produtores.

Mais um movimento em direção a maior especificidade foi a criação, também em 2005, de nova ação orçamentária dentro do programa da Senaes de “Apoio a empresas recuperadas por trabalhadores organizados em autogestão”, que até então se dava via projetos específicos, como os casos já mencionados. Mas este é um segmento com demandas bem específicas em termos de políticas públicas, além de considerado pelos atores governamentais como muito importante e estratégico por associar a economia solidária não apenas à economia de empreendimentos

²⁴⁷ Em 2004, dos 22 projetos aprovados, 9 foram conveniados, no valor total de R\$ 2 milhões. Se somados aos 5 projetos com prefeituras, frutos de emendas parlamentares, os recursos destinados a este tipo de equipamento público chegam a R\$ 2,6 milhões em 2004. Nos anos seguintes, porém, não haveria o mesmo volume de investimentos nesta direção.

²⁴⁸ A proposta inicial do governo federal manteve-se em R\$ 9,6 milhões (pouco menor que a do ano anterior), sendo ampliada no Congresso Nacional para R\$ 13,2 milhões, dos quais foram executados R\$ 12,4 milhões.

pequenos e informais, daí a inclusão da nova ação, cujos recursos foram utilizados para o conveniamento, via FBB, de dois projetos de apoio e assistência técnica executados pelas entidades representativas do segmento, a Anteag e a Unisol.

Outro ponto a ser ressaltado é o peso que o tema das redes econômicas vai gradativamente assumindo dentro dos discursos, documentos e propostas sobre as políticas públicas – embora na prática a atuação neste primeiro período permaneça difusa, sem avançar em direção a linhas específicas de apoio a redes. Até 2007, alguns projetos de redes de economia solidária serão apoiados por meio da FBB. Em janeiro de 2005, por ex. o V Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, foi marcado por grande presença da ES em termos de organização da logística do evento, e, de modo especial, pela experiência de confecção de bolsas que deu início à cadeia do algodão ecológico, a Rede Justa Trama, com o apoio de recursos da Senaes. Outros projetos serão apoiados via FBB de modo fragmentado, como as iniciativas no setor de apicultura, em diferentes estados, pertencentes à Rede Abelha. No fim da primeira gestão, porém, e em consonância com os discursos que começavam a ser consolidados pelo próprio movimento organizado, também o fomento a redes e cadeias se tornará onipresente no discurso da secretaria. O eixo “comercialização” sempre foi considerado central nesta aposta pelas redes, sendo em torno dele que se organizam as estratégias direcionadas a redes de produção-distribuição-consumo. No PPA, em 2006 será inserida a ação de “Fomento a Redes de Produção e Comercialização de Bens e Serviços Produzidos pela Economia Solidária”, em substituição à antiga ação de “Consumo Ético e Comércio Justo” (respondendo a outro problema, ao substituir dois conceitos rejeitados por parte do movimento pela ideia mais consensual de “redes”). O principal foco da ação de “Redes” quanto à destinação orçamentária continuou sendo o apoio às feiras e outras estratégias de comercialização – conforme prevê sua própria descrição formal²⁴⁹.

Em 2006, além do reconhecimento institucional (após sucessivas tentativas) do Sistema de Informações como ação finalística no processo de revisão anual do PPA, a Senaes conseguiu incluir mais uma nova ação, de “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário”. Partindo de projeto pioneiro de etnodesenvolvimento solidário em comunidades quilombolas iniciado em 2004, a ação ampliou a proposta para outros públicos, no que ficaria conhecido como Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES) e que no período seguinte passaria a canalizar grande parte dos recursos do orçamento da secretaria. O formato inicial do projeto previa, conforme indica o título formal do PPA, a capacitação e posterior pagamento de uma “bolsa” durante um período determinado a agentes selecionados dentro das próprias comunidades a serem atendidas, para que efetuassem ações tais como elaboração de diagnóstico sobre potencial e identificação de potenciais políticas e fontes de recursos poderiam ser utilizados localmente. No fim de 2006, o projeto já registrava 252 agentes de desenvolvimento

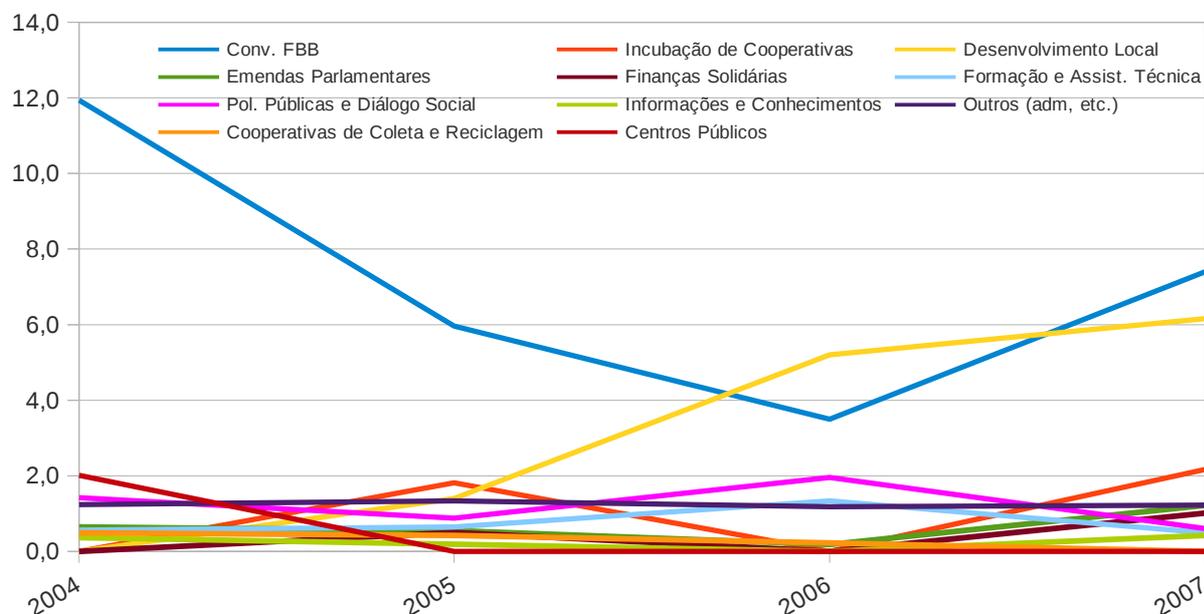
²⁴⁹ “Detectar e fomentar a constituição de cadeias produtivas entre empreendimentos solidários, fomentar a intercooperação e a formação de redes entre empreendimentos, realizar feiras, apoiar a constituição de centrais de comercialização e ações que facilitam o fluxo dos bens e serviços da economia solidária” (descrição de “Fomento a Redes” no PPA 2004-2007).

solidário atuando em comunidades de todos os estados brasileiros.

Sobre o primeiro período de governo, cabe ainda dizer que seu último ano será dominado pela realização da I Conferência Nacional e em seguida pelos processos de instalação do Conselho Nacional, detalhados na seção 4.6.

Gráfico 6 - Distribuição do orçamento da Senaes/MTE por principais tipos de ação (2004-2007)

Em milhões de R\$



Fonte: SIAFI/SIDOR + entrevistas (elaboração própria).

Entre 2004 e 2008, o principal instrumento de execução de atividades e projetos de vários portes – inaugurado pela experiência do apoio ao projeto de Catende, conforme já relatado – seria o convênio nº 15/2004, firmado pela Senaes/MTE com a Fundação Banco do Brasil, cuja natureza é de entidade sem fins lucrativos vinculada ao Banco do Brasil.

Este não era o primeiro convênio entre a FBB e o MTE: havia experiências precedentes de convênios com a SPPE e a Secretaria Executiva do órgão, e esta foi uma das principais razões para a Senaes buscar a mesma parceria – segundo dirigente entrevistado, “até pela inexperiência de seus integrantes com as dinâmicas administrativas do governo federal”. Na estrutura do convênio, a parte formal de análise dos projetos ficava com a FBB, enquanto a análise de conteúdo cabia à Senaes. O objetivo era liberar funcionários da parte formal de critérios jurídicos e financeiros, que, nas palavras de outro dirigente, seria “necessária porém não criativa”, e ficar com a parte de análise de mérito e acompanhamento das ações. Durante o primeiro período de governo, os repasses à FBB para execução do apoio aos projetos concentrariam a maior parte dos recursos da Senaes, saindo principalmente da ação de “Fomento à Geração de Trabalho (...)”, mas também de outras ações do programa, conforme mostra o **Gráfico 6**, que traz um primeiro exercício sobre a distribuição dos recursos entre as principais ações da Senaes (sem desagregar os recursos do convênio com a FBB, que incluem projetos de natureza muito diversa), alcançando o período de execução do programa Economia Solidária em Desenvolvimento no PPA 2004-2007.

Mais uma vez, é preciso ressaltar que os agrupamentos sugeridos servem mais a uma visão geral da distribuição dos recursos no período, porém, como demonstra o histórico de construção e execução da política, em alguns casos é muito difícil separar as ações de diferente natureza. Por ex., os recursos destinados aos processos de mapeamento ao longo de 2004 e 2005 poderiam ser agrupados junto com o estímulo à organização social, já que, em quase todos os estados, os processos de construção do Sistema de Informações também serviram para a mobilização de fóruns locais e estaduais (BERTUCCI & CUNHA, 2006), bem como para a formação de servidores públicos e atores no campo da economia solidária, ou se integraram às ações de comercialização, tendo as equipes de mapeamento aproveitado a realização das feiras locais e estaduais – que, por sua vez, além de espaços de comercialização, são concebidos também enquanto lugares de formação, divulgação e articulação da economia solidária, conforme o próprio “Termo de Referência para Feiras de Economia Solidária” (IMS/SENAES, 2009).

Através do convênio com a FBB, foi possível apoiar todo tipo de projeto, pequenos e grandes, nas áreas de produção e comercialização, formação e assistência técnica, investimento, finanças solidárias e outros, além da primeira fase de coleta do mapeamento nacional e do apoio à organização social, incluindo as atividades do FBES, que, até 2008, foi financiado quase que integralmente por meio de recursos da Senaes. Os quadros a seguir oferecem uma visão geral dos projetos que obtiveram recursos no âmbito do convênio²⁵⁰: principais tipos e áreas de atuação (**Quadro 7a**), principais entidades conveniadas (**Quadro 7b**) e origem dos projetos (**Quadro 7c**).

Em primeiro lugar, vale ressaltar que por meio da FBB foram apoiados não só projetos isolados de pequeno e médio porte (principalmente nos segmentos da agricultura familiar, confecção e têxtil, e reciclagem), mas também projetos visando a execução de linhas de ação definidas no programa, como a organização nacional das feiras estaduais, ou a constituição e expansão da rede de bancos comunitários. Observa-se que o principal tipo de projetos envolveu justamente o apoio a feiras de vários portes, desde feiras locais e microrregionais até a feira nacional em 2006 e a feira internacional de Santa Maria, desde projetos pequenos apoiados de forma direta até os projetos contratados com o Instituto Marista de Solidariedade para organização nacional da ação de comercialização a partir de 2005 – o que também faz do IMS a entidade que mais recebeu recursos no âmbito do convênio Senaes/FBB. O eixo “comercialização” envolveu ainda os projetos de implantação de espaços fixos de comercialização (como centros, lojas etc., todos no Rio Grande do Sul, com exceção da Casa da Mulher Artesã, no Tocantins), despontando com folga como o principal eixo de atuação no convênio Senaes/FBB.

²⁵⁰ Para fins de soma total, não foram considerados nestes quadros os valores conveniados, e sim os valores efetivamente repassados, já que alguns projetos inicialmente conveniados acabaram sendo posteriormente cancelados, ficando portanto fora dos quadros finais. Vale ressaltar que, como os microdados são de 2008, estes quadros podem ter sofrido algumas alterações até a finalização total do convênio Senaes/FBB em 2009, já que alguns projetos ainda se encontravam pendentes de aprovação. Contudo, isso não compromete a visão geral que se deseja oferecer sobre o perfil dos projetos apoiados no âmbito deste convênio, já que a grande maioria deles já haviam sido então contratados, e estavam concluídos ou em andamento.

Imediatamente a seguir, destacam-se duas categorias de projeto:

- ▶ Projetos de natureza diversa destinados ao apoio de pequenos produtores e agricultores familiares, aí incluídos os 9 projetos conveniados com a Concrab para seminários de formação em várias UFs;
- ▶ Projetos de recuperação de empresas, como a gaúcha Geralcoop (fábrica de fogões), a baiana Apaeb (fábrica de tapetes de sisal e outras atividades) e o já citado projeto Harmonia da ex Usina Catende (separado no quadro para melhor visualização dos recursos aos demais projetos).

Quadro 7a - Repasses por tipo de projeto e eixo de ação - convênio Senaes/FBB (2004-2008)

	Tipo de Projeto	Eixo de Ação	Núm. Projetos	Total Repasse (R\$)
1	Feiras (locais, estaduais, nacional, internacional)	Comercialização	28	6,5 milhões
2	Apoio a iniciativas econômicas solidárias de pequenos produtores e agricultores familiares	Formação, Comercialização, Assist. Técnica + Investimento	32	4,4 milhões
3	Recuperação da Usina Catende (Proj. Harmonia)	Assist. Técnica + Investimento	1	3,5 milhões
4	Recuperação de empresas/fábricas	Assist. Técnica + Investimento	10	3,1 milhões
5	Fortalecimento do FBES e fóruns estaduais	Diálogo social	10	2,3 milhões
6	Mapeamento (2005)	Informações	39	2,2 milhões
7	Formação/capacitação	Formação	13	1,5 milhão
8	Apoio a empreendimentos solidários de confecção/calçados	Assist. Técnica + Investimento	6	1,45 milhão
9	Formação gestores (Rede Gestores)	Formação	4	1,42 milhão
10	Bancos comunitários	Finanças	7	1,2 milhão
11	Apoio a cooperativas/associações de reciclagem	Assist. Técnica + Investimento	8	1 milhão
12	Espaços de comercialização (centros etc.)	Comercialização	8	960 mil
13	Redes e cadeias (algodão, apicultura, música independente)	Assist. Técnica + Investimento	15	938 mil
14	Sistema de Comércio Justo e Solidário	Comercialização	2	585 mil
15	Formação de agentes de desenvolvimento solidário (pesca, quilombolas, Talher Fome Zero)	Formação	4	577 mil
16	Campanha de divulgação	Comunicação	3	388 mil
17	Microcrédito (inclui feiras itinerantes de microcrédito)	Finanças	7	329 mil
18	Apoio a eventos, encontros e festivais	Vários	5	187 mil
19	I Conferência Nacional	Diálogo social	1	100 mil
20	Apoio direto a micro-projetos (até R\$ 10 mil)	Vários	13	38 mil
TOTAL			224	33 milhões

Elaboração própria a partir de dados da Senaes/MTE e FBB.

Outros pontos valem ser ressaltados sobre os tipos de projetos nas categorias propostas:

▶ O apoio a “redes e cadeias” engloba 3 projetos direcionados à cadeia do algodão (com a Unisol e com a cooperativa Univens), 1 relacionado à rede de festivais de música independente, e 11 de apicultura, ligados à Rede Abelha, em vários estados do Nordeste.

▶ O Instituto Palmas, quarta entidade em volume de recursos repassados, executou os 7 projetos relativos a bancos comunitários, desde realização de cursos e elaboração do “ABC da Economia Solidária”, até a implantação e consolidação de outros bancos e da Rede de Bancos Comunitários.

▶ O apoio a empreendimentos na área de confecções inclui 8 projetos direcionados ao Pólo de Confecções de Cajazeiras, executados pela Associação Banco do Povo de Cajazeiras, da Paraíba – sendo os demais projetos incluídos nesta categoria todos localizados no Rio Grande do Sul, com exceção de um na Bahia.

▶ O maior número de projetos foi o das atividades do mapeamento, cuja primeira fase de execução envolveu a celebração de convênios diretos com a executora em cada UF, em alguns casos com mais de um convênio por UF, notadamente o Rio Grande do Sul, com 8 executoras conveniadas (cf. BERTUCCI & CUNHA, 2006).

▶ O agrupamento de projetos de formação e capacitação é o mais heterogêneo, ao mesmo tempo em que a formação frequentemente está presente em outros tipos de projeto, ou envolve por ex. algum tipo de comercialização durante ou após o período de formação propriamente dito.

▶ Por fim, chama a atenção a existência de conveniamento direto com projetos muito pequenos, cujo valor médio girou em torno de R\$ 2,5 mil, por ex. para aquisição de equipamentos, uma situação que só foi possível no período inicial de funcionamento da Senaes e do convênio com FBB, mas que, posteriormente, mesmo dentro da FBB, daria lugar ao conveniamento preferencial para projetos maiores, que por sua vez poderiam efetuar a execução na ponta com os muito pequenos.

Quadro 7b - Principais convenientes, segundo volume de repasses - convênio Senaes/FBB (2004-2008)

	Entidade conveniente (*)	UF	Total Repasse (R\$)
1	Instituto Marista de Solidariedade (IMS) – Fundação L'Hermitage	DF/MG/SP	5,6 milhões
2	Projeto Harmonia / Usina Catende (por meio do Centru)	PE	3,5 milhões
3	Cáritas Nacional (fortalecimento do FBES)	DF	2 milhões
4	Instituto Banco Palmas	CE	1,284 milhão
5	Unisol Brasil	SP	1,278 milhão
6	Associação do Trabalho e Economia Solidária (ATES)	RS	1,248 milhão
7	Associação de Microcrédito - Banco do Povo de Cajazeiras	PB	1,216 milhão
8	Associação de Apoio a Agricultura Familiar (ALFA)	MG	1,130 milhão
9	Sind. Trabs. nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico-eletrônico da Grande Porto Alegre (STIMMEPA)	RS	1,029 milhão
10	Cooperativa Mista Agropecuária de Pequenos Agricultores do Sudeste da Bahia	BA	960 mil
11	Centro de Estudos e Pesquisa Josué de Castro	PE	915 mil
12	CONSOL – Cooperativa de Consumo e Comercialização Popular Solidária Ltda	RS	798 mil
13	Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário do Brasil (FACES do Brasil)	SP	585 mil
14	Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB)	RJ	577 mil
15	Assoc. dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte (ASMARE)	MG	547 mil
16	Guayi	RS	537 mil
17	Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão (Anteag)	SP	519 mil
18	Associação dos Feirantes da 304 Sul	TO	514 mil
19	Fundação Universitária de Brasília (FUBRA)	DF	474 mil
20	Cáritas Regional – Minas Gerais	MG	436 mil
21	Instituto Centro de Capacitação e Apoio ao Empreendedor (ICCAPE)	MG	345 mil
22	Cooperativa da Produção Agroextrativista Familiar do Pará (COOPAEXPA)	PA	331 mil
23	O Movimento Graal no Brasil	MG	330 mil
24	Central de Cooperativa Agroextrativista do Maranhão (CCAMA)	MA	297 mil

25	Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Vale do Urucuía	MG	275 mil
26	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab)	DF	203 mil
27	Associação de Empreendimentos Solidários EMREDE do RS	RS	191 mil
28	Cooperativa de Produção e Edição do Rio Grande do Sul Ltda	RS	176 mil
29	Centro de Criação de Imagem Popular – CECIP	RJ	169 mil
30	Obra Kolping Estadual Piauí	PI	164 mil

Elaboração própria a partir de dados da Senaes/MTE e FBB.

(*) O valor total se refere à soma dos projetos conveniados por cada entidade com a FBB (fonte de recursos Senaes/MTE e/ou FBB).

Por sua vez, a relação das principais entidades convenientes (**Quadro 7b**) evidencia a participação das principais entidades de referência nacional na execução direta, a exemplo de IMS, Unisol, Anteag ou Concrab. Já o FBES, sem personalidade jurídica, foi apoiado por meio de projetos contratados com a ADS/CUT (2004) e a Cáritas (2005-2008). Alguns projetos foram feitos diretamente com empreendimentos, especialmente no caso dos pequenos, enquanto a maioria dos de maior porte foi intermediada por entidades de apoio, como os projetos de recuperação da ex-Usina Catende (por meio do Centru) ou da fábrica Geralcoop (por meio do Sindicato de Metalúrgicos de Porto Alegre). Vale ressaltar empreendimentos que atuaram como articuladores e mobilizadores para a criação ou fortalecimento de outros empreendimentos, como a Consol e o Instituto Palmas (Oscip ligada ao Banco Palmas). Também foi a partir dos projetos via FBB que ganharam visibilidade na rede de políticas algumas entidades de atuação até então local, e que no período seguinte viriam a executar convênios nas novas linhas de ação do programa, caso das gaúchas ATEs e Guayí.

Quadro 7c - Repasses por Unidade da Federação - convênio Senaes/FBB (2004-2008)

	UF	Núm. Projetos	Total Repasse (R\$)
1	RS	48	6 milhões
2	MG	41	5,9 milhões
3	PE	12	4,8 milhões
4	DF	22	4,1 milhões
5	SP	16	3,9 milhões
6	CE	15	1,5 milhão
7	BA	8	1,38 milhão
8	PB	13	1,37 milhão
9	RJ	6	912 mil
10	TO	4	602 mil
11	PA	4	466 mil
12	MA	4	457 mil
13	PI	7	300 mil
14	RN	7	244 mil
15	SC	4	177 mil
16	AM	1	135 mil
17	MT	1	117 mil

18	ES	3	75 mil
19	GO	1	70,3 mil
20	MS	2	70 mil
21	RO	1	69 mil
22	SE	1	68 mil
23	PR	1	55 mil
24	AL	1	31 mil
25	AP	1	24 mil
TOTAL		224	33 milhões

Elaboração própria a partir de dados da Senaes/MTE e FBB.

Por fim, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco foram os três estados com maior número de projetos e volume de recursos no convênio Senaes/FBB (**Quadro 7c**). Juntos, os três estados – que de fato figuram entre aqueles onde a economia solidária e suas entidades de apoio estão organizadas há mais tempo e nos quais se conhece maior quantidade de projetos e organizações – somam metade dos recursos repassados. Em quarto lugar vem o Distrito Federal, neste caso mais porque alguns dos projetos de caráter nacional são realizados por entidades sediadas na capital do país, como a Cáritas Brasileira e o IMS.

Com o fim do convênio com a FBB e a reformulação das linhas do programa, este formato predominante de implementação sofrerá alterações, como veremos a seguir.

4.2.3. O período 2007-2010: evolução da implementação e principais questões

A partir de 2007, o desenho das ações do programa Economia Solidária em Desenvolvimento é reformulado para o Plano Plurianual do período seguinte (PPA 2008-2011), com uma tentativa de fortalecer sua construção partilhada no âmbito do Conselho Nacional. O **Quadro 8** mostra que, na comparação com o desenho do programa no PPA anterior, buscou-se traduzir de modo mais fiel as ações em curso, para que não ficassem invisibilizadas como antes.

Quadro 8 - Ações do Programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” (PPA 2008-2011)

Ações sob responsabilidade direta da Senaes/MTE
Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES
Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária
Elaboração do Marco Jurídico da Economia Solidária **
Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária
Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários
Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários
Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária
Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária
Gestão e Administração do Programa *
Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária
Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de EES
Publicidade de Utilidade Pública *

Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário
Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão
Ações sob responsabilidade direta da SAIP/MDS
Fundos Rotativos Solidários **
Parcerias para o Combate à Fome e a Erradicação da Pobreza **
Promoção da Inclusão Produtiva

Fonte: SIGPLAN

* Ação-padrão

** Ação não-orçamentária

Se por um lado o novo desenho avançou no reconhecimento dos conteúdos concretos de atuação, a grande quantidade de ações (13 no total, sem contar as 2 ações-padrão de gestão e publicidade) continuou a dificultar a visão sobre as prioridades que se colocavam às políticas sob responsabilidade direta da Senaes. Provavelmente é um pouco neste sentido que a partir desta época atores da Senaes passam a enfatizar em seu discurso o “trinômio de acessos”, inicialmente identificado em falas do secretário, correspondendo às três grandes demandas da ES que emergiam sistematicamente no mapeamento, Conferência e outros espaços e documentos:

▶ **ACESSO A CAPITAL:** as demandas referem-se não só crédito, mas serviços financeiros em geral, sob a forma de finanças solidárias. No programa da Senaes, a principal estratégia aqui é a do fomento às finanças solidárias, com foco no apoio ao desenvolvimento institucional das formas de bancos comunitários e fundos solidários, já que a secretaria não dispõe de fundo específico nem recursos orçamentários para linhas de crédito ou repasses para a operação do crédito, restando a articulação com outros órgãos e instâncias.

▶ **ACESSO A CONHECIMENTOS:** vai da formação e assistência técnica ao desenvolvimento de informações, conhecimentos e tecnologias, englobando amplamente nesta ideia pelo menos 5 das ações incluídas no novo desenho do programa: formação de formadores e gestores; assistência técnica a empreendimentos e redes; manutenção e ampliação do sistema de informações; produção e difusão de estudos e tecnologias sociais; e fomento a incubadoras.

▶ **ACESSO A MERCADOS:** tem a ver com a criação ou melhoria de condições e canais de comercialização dos produtos e serviços da economia solidária, seja em mercados de caráter predominantemente local (via espaços fixos ou temporários), seja mercados institucionais (via programas de compras governamentais). De mais longo prazo é a estratégia de promover mecanismos para relações comerciais de natureza diferenciada, valorizando a ES. A ação que concentrará os esforços nesse sentido é a de organização da comercialização.

Junto com os três conjuntos de demandas acima identificadas, a outra prioridade sempre mencionada é a criação ou revisão do marco legal, uma ação que no novo desenho aparece inicialmente como não-orçamentária – ainda que envolva algumas atividades para a articulação em torno dos projetos de lei em andamento –, e que de modo mais amplo tem a ver com os debates em torno da formalização vinculada ao acesso a vários tipos de direitos de cidadania.

Na prática, grande importância foi conferida a outras ações, em especial à promoção do desenvolvimento local, como se verá logo a seguir na análise da distribuição de recursos. Além disso, as ações de implantação de centros públicos e apoio a empresas recuperadas não serão

desenvolvidas inicialmente com a importância que lhes foi atribuída ao contarem com ações próprias – só bem no final do período saindo editais de chamada pública para sua implementação.

Internamente, a implementação das ações seguiu sem maior integração entre os departamentos durante quase todo o período, mesmo em vários casos tratando-se de ações que poderiam ser entendidas como parte de um mesmo eixo.

A atuação do Departamento de Estudos e Divulgação centrou-se em 4 grandes áreas: formação, sistema de informações, estudos e pesquisas, e, desde 2008, também incubação, antes sob coordenação direta do gabinete da secretaria.

Se o principal foco do DED no período anterior fora a construção do SIES, neste período a centralidade recairá sobre a estruturação de uma política de formação em economia solidária, tanto a formação de trabalhadores, em parceria com o Departamento de Qualificação da SPPE, como a formação de educadores, formadores e gestores públicos para atuarem com economia solidária. No primeiro caso, com o lançamento do primeiro Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária, cuja articulação começara em 2006, e depois uma segunda edição do PlanSeQ, lançada em 2008; no segundo caso com as discussões em torno de uma política nacional de formação e educação prevendo a formulação de diretrizes (a partir das Oficinas de Formação em parceria com o FBES) e a celebração de convênios para a execução de atividades de Centros (Nacional e Regionais) de Formação em Economia Solidária, cujo edital saiu em 2007 mas que só começaram a ser efetivamente implantados a partir de 2009.

O grande atraso verificado no caso dos CFES merece ser enfatizado, pois se tratou da primeira chamada pública deste novo período, colhida no olho do furacão da série de mudanças político-administrativas. As propostas apresentadas na seleção haviam sido fruto de uma grande articulação entre as redes de entidades atuando nos estados em cada região, ao menos nos casos de Nordeste, Sul e Sudeste, e os atrasos favoreceram a desmobilização de algumas das parcerias que haviam sido construídas. Mas o caso mais dramático dos entraves foi o do CFES Sul, em que a entidade selecionada, uma escola sindical, não foi aceita pela Consultoria Jurídica do MTE, obrigando à convocação da segunda colocada, atrasando assim ainda mais os processos nesta região, só iniciados em 2010²⁵¹.

Nas ações que podem ser agrupadas no eixo “informações e conhecimentos”, a grande parceria do Departamento será consolidada com a Finep/MCT, por meio de convênio no valor total de R\$ 21 milhões assinado em 2007, prevendo o repasse de recursos da Senaes/MTE e a gestão administrativa dos convênios pela Finep para a execução das atividades do SIES (especialmente as de construção de uma segunda base de dados, de modo a criar uma série histórica, ao mesmo tempo em que ampliando seu escopo), a incubação de empreendimentos solidários, e a produção

²⁵¹ As entidades parceiras selecionadas foram: o IMS mineiro, com sede em Belo Horizonte (CFES Sudeste); as Universidades Federais do Pará (CFES Norte) e Rural de Pernambuco (CFES Nordeste); e a Escola Sindical da CUT sediada em Goiânia (CFES Centro-Oeste). No caso do CFES Sul, a Unisinos, que ficara em segundo lugar, acabou assumindo. Já as atividades do CFES Nacional foram assumidas pela Cáritas Brasileira.

de estudos e pesquisas. Tendo em vista que esta parceria tem raízes mais antigas, remetendo ao Proninc, a evolução destas ações será retomada quando se tratar das articulações entre economia solidária e ciência e tecnologia (seção 4.4.7). Por ora, cabe observar que também os processos de construção da segunda base do SIES sofreriam atraso brutal, aliás contrariando a própria portaria de 2006 que institucionalizara o sistema dentro do MTE, e que previa a periodicidade de 3 anos entre os levantamentos a fim de gerar uma série histórica.

No caso da Finep, um dos principais problemas foram as determinações sobre convênios com entidades sem fins lucrativos qualificadas como instituições ou fundações de apoio e vinculadas às instituições federais de ensino superior, colocadas em questão desde o Acórdão 2731/2008 do TCU. Mas muitos outros percalços se colocaram no caminho do SIES, como: os atrasos na região Norte, com dificuldades operacionais reconhecidamente maiores para a operacionalização da pesquisa, e para a qual não se logrou selecionar parceiras no edital com a Finep, obrigando a Senaes a efetuar nova chamada desagregando mais a região de modo a viabilizar parcerias, e a tramitação posterior dos processos internos de conveniamento das universidades selecionadas, adiando o início das atividades na região para 2010; ou os graves problemas enfrentados pela Anteag, que havia sido selecionada para efetuar o mapeamento nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, levando à total paralisação de suas atividades e obrigaram a Senaes a conveniar com duas outras universidades em regime de urgência a fim de não prejudicar o mapeamento. Até o fim de 2011, quase 3 anos depois do que deveria ter sido (pela portaria) a conclusão do segundo mapeamento, os processos permaneciam em aberto, e não estava claro em que medida os resultados da segunda base haviam sido comprometidos.

No Defes, o principal foco do período será o já mencionado PPDLES, depois rebatizado de Brasil Local. Não é preciso ir muito longe para identificar que, ao expandir o que fora o projeto original de etnodesenvolvimento de comunidades quilombolas, o PPDLES adquiriu características muito similares às da política gaúcha abordada no capítulo 3, e que fora comandada em seu período final pelo mesmo dirigente que depois assumiria o Defes. Se aquela se fundamentava na atuação de “técnicos em autogestão” e era implementada por meio de convênio com uma única entidade, o PPDLES por sua vez estava calcado na atuação dos “agentes de desenvolvimento solidário” e foi implementado via convênio com a mesma “fundação universitária” (na verdade, uma das várias ONGs ligadas à FUB/UnB)²⁵² que executara o projeto de etnodesenvolvimento.

O principal problema de concepção e método do projeto parece ter sido seu forte peso nas habilidades e possibilidades individuais do agente. Independente de que muitos agentes certamente se destacaram individualmente na atuação e envolvimento no campo, o fato é que esta visão crítica – aliás partilhada em maior ou menor grau por outros atores do campo, aí

²⁵² A Fubra (*Fundação Universitária de Brasília*), com natureza jurídica de fundação (entidade privada sem fins lucrativos), é uma das entidades “satélites” da FUB (*Fundação Universidade de Brasília*), esta por sua vez entidade de direito público (autarquia). Apesar de atuarem em nome da UnB, os projetos com estas fundações/ONGs não costumam ter vínculo com o corpo docente e técnico da universidade, em geral contratando equipes próprias para os projetos conveniados.

incluídos alguns gestores – remete às insuficiências que já haviam sido demonstradas lá atrás na experiência dos TEAGs, cuja impossibilidade de atender demandas técnicas diversificadas (ligadas desde a formação do grupo e suas lideranças até ao planejamento econômico, e aspectos jurídicos, contábeis etc.) obrigaria a Sedai e a Anteag a redefinirem certos formatos da implementação, recorrendo inclusive ao apoio das incubadoras universitárias, como as da UFRJ e da UCPel. Pode-se admitir que, no caso dos agentes da ação nacional, se esperava deles que fossem espécie de “mobilizadores sociais”, responsáveis por identificar possíveis fontes de apoio aos projetos da ponta e por promover o acesso a políticas existentes, mas também nisso as insuficiências do foco do formato se revelavam – ademais das dificuldades próprias geradas pelas sucessivas crises, que levavam a frequentes desmobilizações e paralisações das atividades dos agentes, que chegavam a ficar muitos meses sem a bolsa.

Também remetia diretamente à experiência gaúcha o fato de que, na estrutura de coordenação nacional montada dentro do convênio – composta por cerca de 16 pessoas, entre coordenador nacional, mais de uma dezena de assessores, e apoios técnicos – a maioria viesse do Rio Grande do Sul, vários com atuação prévia no programa estadual. Desde logo reforço que, na concepção de rede de políticas aqui tratada, a existência de relações estreitas na base do processo de produção de políticas – seja por afinidades de trajetória, filiação político-partidária, acúmulo de conhecimentos no tema, ou laços prévios de confiança, lealdade e amizade – está naturalmente presente e em vários casos chega a ser um pressuposto da construção de redes mais estáveis e coesas. Mas também é forçoso reconhecer que, no caso do PPDLES, as relações entre o Defes e a coordenação nacional geraram vários momentos de confusão perante observadores externos, como nas ocasiões em que membros da coordenação do PPDLES se definiam como representantes da Senaes em reuniões com outros órgãos ou entidades, embora na prática fossem contratados pela entidade parceira para atuar nos projetos – uma situação de pouca clareza que persistiria em determinadas situações até 2008.

Outro fator que lembrava a experiência gaúcha era a clara preocupação com a expansão em larga escala dos resultados da política, no mesmo sentido do que apontou Cruz (2006) a respeito do redirecionamento da “segunda leva” de políticas públicas (como RS e SP) para superar o reduzido impacto das políticas pioneiras. Os documentos do PPDLES e depois do Brasil Local ressaltam continuamente números expressivos de pessoas que seriam atingidas pelo projeto, chegando a contabilizar como meta física em documentos e registros administrativos oficiais entre 100 e 200 mil beneficiários diretos e indiretos²⁵³. O que evidentemente também tinha a ver com a constante necessidade de justificar o elevado volume de recursos destinados

²⁵³ Os documentos do PPDLES e do Brasil Local (como os Cadernos Brasil Local) ressaltam repetidamente o elevado número de pessoas que seria atingido pela atuação dos agentes: em 2006, os 252 agentes teriam apoiado 630 empreendimentos, abrangendo mais de 60 mil pessoas ao todo, direta e indiretamente. Já o balanço de caráter aparentemente institucional porém assinado pelo Diretor e seus dois Coordenadores como espécie de prestação de contas com finalidade político-partidária (em mais uma demonstração do descolamento em relação aos objetivos coletivos do resto do órgão) menciona que até 2010 teriam sido beneficiados 1.200 empreendimentos em mais de 800 comunidades, atingindo mais de 160 mil pessoas (MANETTI *et al.*, 2010).

anualmente à ação dentro do orçamento da Senaes.

Um dos fatores que parece ter conferido ao projeto a força que ganhou internamente na Senaes foi se pautar em discussão iniciada pelo próprio secretário acerca de “agentes de desenvolvimento solidário”, em texto de discussão de maio de 2004, sob o título “É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres?”, publicado meses depois na revista *Teoria & Debate* (SINGER, 2004). Naquela discussão, que também subsidiaria a elaboração em 2005 do TR de formação de agentes de desenvolvimento, sob responsabilidade de Cláudio Nascimento, do DED, bem como os primeiros projetos de agentes de desenvolvimento solidário via FBB (quilombolas, pesca artesanal, Talher do Fome Zero), Singer assim se referia ao desenvolvimento comunitário:

“O desenvolvimento aqui almejado é o da comunidade como um todo, não de alguns de seus membros apenas. Por isso, ele não pode ser alcançado pela atração de algum investimento externo à comunidade. O investimento necessário ao desenvolvimento tem que ser feito pela e para a comunidade toda, de modo que todos possam ser donos da nova riqueza produzida e beneficiar-se dela. Não se trata, tampouco, de estimular pela competição o ‘empreendedorismo’ individual, que inevitavelmente traz consigo a divisão da comunidade em ganhadores e perdedores.

Desenvolvimento comunitário significa o desenvolvimento de todos seus membros conjuntamente, unidos pela ajuda mútua e pela posse coletiva de certos meios essenciais de produção ou distribuição. Conforme a preferência dos membros, muitos ou todos podem preservar a autonomia de produtores individuais ou familiares. Mas, os grandes meios de produção – silos ou armazéns, frotas de veículos, edificações e equipamentos para processamento industrial, redes de distribuição de energia etc. – têm de ser coletivos, pois se forem privados a comunidade se dividirá em classes sociais distintas e a classe proprietária explorará a não proprietária.” (SINGER, 2004: 3, grifos no original).

No formato do PPDLES, e isso é uma marca substancial que o distinguiu da política gaúcha, adquiriu centralidade o pertencimento dos agentes às próprias comunidades beneficiárias – característica herdada da concepção construída no projeto dos agentes quilombolas, e continuamente enfatizada pelos dirigentes do Defes e nos documentos do PPDLES²⁵⁴. Mas no texto original de 2004, Singer não vê estes agentes como egressos necessariamente da própria comunidade; ao contrário, ele menciona expressamente a presença de *agentes externos*, embora sempre preocupando-se com os aprendizados mútuos e permanentes neste processo, que deveriam resultar na auto-organização da comunidade.

“O processo de desenvolvimento requer um simbiótico entre a comunidade e os profissionais que estamos denominando ‘agentes de desenvolvimento’. Estes representam bancos públicos, serviços públicos (como o Sebrae ou o Sescop), agências de fomento da economia solidária, ligadas à Igreja, sindicatos ou universidades ou então movimentos

²⁵⁴ Não que isso constituísse propriamente uma inovação em políticas públicas. Os agentes comunitários de saúde, previstos já na implantação do SUS, são hoje elemento fundamental da política de saúde da família; ou ainda, os agentes comunitários de crédito nas experiências de microfinanças e bancos do povo; ou agentes comunitários em experiências de extensão rural junto à agricultura familiar; entre tantos exemplos. Mas, se este pertencimento foi característico do trabalho junto a determinados “públicos”, como as comunidades quilombolas ou pesqueiras, nem sempre se verifica na passagem para o projeto ampliado a outros segmentos populacionais, mais “genéricos”, como desempregados em centros urbanos. Neste caso, o que se aproximava mais da ideia original era que muitos dos agentes eram eles mesmos integrantes de EES.

sociais. A missão inicial dos agentes é levar à parte da comunidade, mais esclarecida ou mais inconformada com a situação, a consciência de que o desenvolvimento é possível pelo esforço conjunto da comunidade, amparado por crédito assistido e acompanhamento sistemático [incubação].

(...) Trata-se de capacitação adquirida no enfrentamento dos problemas reais, à medida que eles vão se colocando. No decorrer do processo, instituições vão surgindo por meio das quais a comunidade se organiza para promover o seu desenvolvimento: assembléia de cidadãos, comissões para diferentes tarefas, empresas individuais, familiares, cooperativas e associações de diferentes naturezas.

(...) A experiência das incubadoras universitárias de cooperativas populares atesta que este tipo de processo é real e é essencial para que o desenvolvimento solidário possa se dar.

(...) [O] trabalho direto com a comunidade deveria ficar a cargo de Agências de Fomento ou de Movimentos Sociais, que já realizam este tipo de atividade, têm conhecimentos acumulados e possuem credibilidade. ” (*ibid.*: 4-6)

Os trechos acima revelam que, para o secretário, o modelo de atuação se aproximaria mais ao de uma “incubação”, ou seja, um processo de acompanhamento sistemático, de maior prazo, agregando múltiplas áreas de conhecimento – o que o caso dos TEAGs gaúchos já havia mostrado ser inviável baseando-se na atuação individual dos agentes, ainda que bem capacitados e bem orientados em termos sociopolíticos e apoiados por uma equipe multidisciplinar, como foi a intenção da estrutura montada pela Anteag no RS, e depois da estrutura nacional montada via convênio com a Fubra, a ONG vinculada à FUB/UnB. Neste sentido, já no texto de 2004 aparecia a proposta de um centro nacional de formação para a preparação dos agentes:

“Os agentes de desenvolvimento terão de ser preparados para sua tarefa árdua e delicada ao mesmo tempo. O ideal é que a preparação se faça em equipe, composta por profissionais ligados a diversas entidades. (...) Conviria criar um *centro nacional de preparação de agentes de desenvolvimento, em que os conhecimentos gerados pelas experiências de desenvolvimento comunitário, nas diversas regiões do país, possam ser reunidos e sistematizados*. Deste trabalho deverão resultar métodos de promoção de desenvolvimento comunitário, mas sem a pretensão de oferecer um caminho único ou a ‘melhor prática’ pois cada comunidade é única em suas potencialidades. Os métodos devem servir para prevenir erros e enganos e minorar angústias, decorrentes de impasses e conflitos, muitos comuns no decorrer de transformações sociais de grande amplitude. ” (*ibid.*: 5, grifos meus)

Sintomático da notável desarticulação entre os dois departamentos da Senaes – pelo menos até 2008 – é o fato de que a ação do Brasil Local, cuja inspiração inicial consistia essencialmente na formação (dos agentes) e assistência técnica (das comunidades), não tenha mantido pontos de contato relevantes com a construção da proposta de centro de formação de formadores (ou educadores ou agentes), que por sua vez esteve no primeiro plano das estratégias do DED ao longo do segundo período.

Enfim, pareceu-me importante resgatar estes vários trechos do texto original de Singer para tentar identificar um pouco de onde vinha a força interna do PPDLES/Brasil Local, mesmo pelas vias tortuosas pelas quais caminhou – no sentido de seu formato fortemente centralizado e seu isolamento em relação a outros atores e organismos atuando no núcleo central da rede de

políticas, ao mesmo tempo em que ampliava vínculos externos, por ex. com ministérios que se colocavam como possíveis financiadores de parte das ações (MDS e MMA, depois MJ). O PPDLES/Brasil Local se tornou objeto de grandes divergências internas e externas, em especial na relação com o Fórum Brasileiro (cf. 4.3.2). Mas sua força se mostraria claramente nos vários momentos de crise ao longo de sua existência, tendo o próprio secretário como um de seus mais árdios defensores. O projeto/ação sobreviveria às crises e seria sucessivamente modificado, culminando na sua reformulação a partir de processos de avaliação crítica, tanto internamente como em diálogo com o FBES, e no lançamento de uma chamada pública em 2009, a primeira forma de seleção aberta de suas entidades executoras. Esta chamada, no valor total de R\$ 15,4 milhões, teve várias modalidades, resultando portanto na seleção de diversos parceiros, alterando significativamente os conteúdos e formatos do projeto original²⁵⁵.

Embora o PPDLES/Brasil Local concentrasse os recursos do Defes, a área do departamento que mais avançou, inclusive em termos de institucionalização, foi a organização da comercialização, cuja primeira chamada pública, realizada em 2009, uniria as duas grandes frentes de ação neste eixo: (a) o projeto (chamado de “programa”) das Feiras em Rede, fortemente articuladas ao campo da agricultura familiar, e (b) o apoio aos processos em curso de construção de uma proposta de Sistema de Comércio Justo e Solidário (SCJS), que se desenrolavam com participação mais direta do governo desde 2005, com a existência de GT específico para a construção de uma normativa entre 2006 e 2008 (cf. 4.3.1).

A criação de relações comerciais diferenciadas, ou mesmo de mercados diferenciados, está na base da discussão sobre o SCJS, uma proposta que já esteve bem longe de ser consensual no mundo da economia solidária. A ideia de comércio justo é bem disseminada em vários outros países, referindo-se predominantemente à comercialização que é feita em países do hemisfério Norte de produtos feitos por pequenos produtores (em geral, organizados em associações e cooperativas) de países do hemisfério Sul, sendo devidamente validados por selos estabelecidos segundo critérios de organismos reconhecidos internacionalmente como certificadores. Como este comércio justo Norte-Sul tem sua própria história problemática, relacionada à reprodução de determinadas condições para as organizações de produtores dos países mais pobres, o termo teve por muito tempo uma carga frequentemente negativa para boa parte do mundo da ES no Brasil. Mas aqui a discussão acabaria tomando outros rumos, nos quais a participação de atores governamentais passou a ser um diferencial.

A proposta brasileira, além de voltar-se à criação de mercados diferenciados *internos* (e não prioritariamente para exportação), tem a ver com a estruturação de mecanismos de garantia,

²⁵⁵ No caso da modalidade A, subdividida em 7 agrupamentos regionais de UFs, duas regiões (Centro-Oeste e Norte II) não receberam propostas no primeiro edital, sendo realizado edital complementar. Após todos os processos, as entidades selecionadas para atuação regional foram: Avesol (Sul), Unisol (Sudeste), Judec (Centro-Oeste), AACC-RN (Nordeste I), Coop. Via do Trabalho (Nordeste II), Adsmar/Marituba (Norte I) e Itasa (Norte II). As demais modalidades têm abrangência nacional: na de etnodesenvolvimento, a parceira é o Soltec/UFRJ; na de economia solidária e feminista é a Guayí; e Cáritas ficou com a articulação e suporte nacional das ações.

avaliação da conformidade e certificação para definir se as organizações e seus produtos e relações atendem a determinados critérios previamente acordados – neste caso relacionados principalmente à valorização das especificidades da produção/distribuição segundo princípios da economia solidária e à maior transparência e diálogo na definição de preços (a construção do chamado “preço justo”). A título de comparação, é construção similar (mas não equivalente) à que foi feita em outro tipo de criação/regulação de mercados diferenciados: a certificação dos chamados “produtos orgânicos” (sem agrotóxicos), uma experiência que, não por acaso, tem sido uma das inspirações para estruturar o SCJS. Ao mesmo tempo, os processos de construção da certificação de orgânicos apresentaram seus próprios problemas, a servirem de aprendizado para não se repetirem no caso do comércio justo (*cf.* SANTOS, L.C.R., 2005).

As atividades relacionadas ao SCJS durante o segundo governo Lula foram basicamente de debate conceitual e operacional na construção de normativa, e de articulação política em torno de tramitações administrativo-jurídicas desta normativa, que só seria assinada como decreto no fim de 2010. Mas houve ainda as dinâmicas de natureza subjacente aos processos mais visíveis, na medida em que, paralelamente, o tema foi se disseminando em espaços da economia solidária, em processos formativos, e em materiais técnicos e informativos de natureza variada.

Na chamada pública da comercialização em 2008 (a primeira realizada após a redefinição das regras de repasse)²⁵⁶, a entidade selecionada foi o IMS, que já vinha sendo o principal parceiro na ação das feiras nos anos anteriores, mas por outro lado não participou diretamente das discussões do GT do SCJS, contribuindo para um certo vácuo nas relações Estado-sociedade a este respeito, como se verá adiante.

Já nas finanças solidárias, as ações caminhariam com muito mais dificuldade, sobretudo porque não se avançou em relação à demanda considerada central neste campo, que envolve a institucionalização de algum tipo de fundo com recursos públicos que seja capaz de garantir de modo permanente as atividades das diferentes formas de finanças solidárias.

No caso dos fundos solidários, o programa operado pelo Banco do Nordeste com recursos da Senaes e do MDS desde 2005 e gerido em parceria com os Fóruns Brasileiros de Economia Solidária e de Segurança Alimentar, a CNBB/Mutirão e a Articulação do Semi-Árido, continuou a funcionar nos estados da área de competência do BNB (Nordeste e Norte de MG). Ao longo deste período não houve novo repasse de recursos da Senaes ao PAPPs. Isso deveria ter acontecido em 2008, mas o formato de convênio entre dois órgãos de governo acabaria dificultando, e, conforme decisão do próprio banco, o BNB acabou colocando só recursos próprios para o novo edital de apoio a projetos, lançado em 2010.

Desde o início do período, a discussão vem girando em torno da ampliação e institucionalização do tema em uma política ou programa de fundos solidários de abrangência

²⁵⁶ A outra chamada na área de comercialização neste período foi a de construção de espaços fixos, os chamados projetos de “espaços de comercialização solidária” (Ecos), para a qual foram utilizados recursos ainda existentes no convênio da FBB, por meio de chamada lançada pela FBB em setembro de 2008.

nacional, dentro de uma política de finanças solidárias que englobe as demais forças e que, evidentemente, retoma o tema da constituição de fundo permanente.

Esta foi a proposta no coração das discussões de participantes reunidos em fevereiro de 2007 no Seminário Nacional de Fundos Solidários – promovido pelos atores governamentais e não-governamentais envolvidos na gestão do PAPPS – que já naquela época encaminharam carta ao Presidente Lula propondo a criação desta política²⁵⁷. A proposta seguiria na pauta das entidades vinculadas ao tema, sendo aprofundada de modo descentralizado em posteriores encontros regionais e depois na Conferência Temática de Finanças Solidárias realizada em 2010 como parte das etapas da II Conferência Nacional (CNES, 2010d), ao mesmo tempo em que se avançava no mapeamento e sistematização das práticas de fundo solidário existentes, sendo identificados cerca de 500 só no Nordeste²⁵⁸. Tendo em vista este levantamento, o número de projetos apoiados no programa federal (pouco mais de 50) foi baixo para dar conta da demanda represada, o que ajuda a explicar porque, com a disseminação do tema, os governos estaduais da região foram se interessando em discutir a possibilidade de também criarem programas, com a mesma metodologia consagrada no PAPPS²⁵⁹.

No caso dos bancos comunitários, a situação foi mais complicada, tendo permanecido a ação virtualmente paralisada até que se pudesse destravar a chamada de parcerias, já no fim do período. Inicialmente, o objetivo era continuar a parceria com o Instituto Palmas em direção à expansão e fortalecimento da Rede de Bancos Comunitários baseados na metodologia do Palmas, mas cuja construção havia sido de fato possibilitada a partir das parcerias com o governo federal operacionalizados por meio do convênio FBB até 2007²⁶⁰. Entre o final de 2007 e meados de 2008, o Defes construiu uma articulação com o Ministério da Justiça, para o financiamento da expansão de bancos comunitários em outras 150 comunidades em áreas definidas no âmbito do Programa de Segurança Pública com Cidadania, e passou a discutir os termos de um novo convênio com o Instituto Palmas. Chegou a ser feito um empenho no valor de R\$ 4,5 milhões (sendo R\$ 4 milhões do MJ e R\$ 500 mil da Senaes), mas, no contexto da redefinição das normas de regulação das relações com entidades privadas sem fins lucrativos, a proposta seria indeferida pela ConJu/MTE. Com isso, o convênio não foi efetivado, e os recursos empenhados tiveram que

²⁵⁷ Este documento, bem como os relatos do seminário e outros materiais foram incluídos no caderno “Fundos solidários: por uma política de emancipação produtiva dos movimentos sociais”, sob coordenação do Comitê Gestor dos Fundos Solidários (2009).

²⁵⁸ A informação foi divulgada no 2º encontro regional dos fundos solidários, em Ponto Novo (BA), em julho de 2009, conforme boletim *Acontece Senaes*, nº 6. Este dado já reflete a explosão do tema, pois na época do 1º encontro, em Lagoa Seca (PB), em junho de 2007, a estimativa era de 180 organizações atuando na área.

²⁵⁹ O primeiro governo a institucionalizar isso foi o da Bahia, e em 2010 pelo menos outros dois governos estaduais (Paraíba e Pernambuco) discutiam a possibilidade.

²⁶⁰ De fato, de 1998, ano de criação do Palmas, até o início do apoio governamental federal, só duas iniciativas de bancos comunitários haviam sido criadas: o próprio Banco Palmas e o Banco Bem, na periferia de Vitória (ES). Entre 2005 e 2010, muitos outros foram criados, atingindo o total de 51, segundo dados do Palmas (sendo que 28 deles, ou seja, mais da metade, só no Ceará).

ser devolvidos²⁶¹, um desfecho frustrante para os atores envolvidos, sobretudo quando se leva em conta a escassez de recursos com que as políticas de ES são obrigadas a atuar.

Vale ressaltar que, nesse ínterim, bancos comunitários continuavam a ser criados por meio de outros projetos, destacando-se o caso do Brasil Local, que se apropriou fortemente do tema, mencionando frequentemente os bancos comunitários como um dos principais exemplos de atuação dos agentes de desenvolvimento, como o caso sempre citado do primeiro banco comunitário quilombola, criado em Alcântara (MA) em novembro de 2007.

O projeto foi reelaborado para ser reapresentado à ConJur/MTE, desta vez sob formato de chamada pública, mantendo a parceria com o MJ. A chamada só sairia em maio de 2010, tendo sido ampliada para incluir as duas modalidades de finanças prioritárias na atuação da Senaes, bancos e fundos, de modo a apoiar, com recursos unicamente de custeio, o desenvolvimento de projetos apresentados por entidades de apoio. Cada modalidade foi subdividida para serem apoiadas propostas nas cinco regiões e uma proposta de suporte nacional. No suporte nacional à ação na modalidade de bancos comunitários, a entidade selecionada foi o Instituto Palmas; na dos fundos solidários, foi a Cáritas Nacional. São, portanto, duas entidades que já vinham atuando nos respectivos temas, sendo reconhecidas dentro do campo pelo acúmulo nesta atuação e por protagonizarem o desenvolvimento das metodologias envolvidas em cada tema, o que na seleção se traduziu no seu reconhecimento segundo critérios de experiência prévia exigidos no edital.

Mais controversos foram os esforços de estruturação das ações voltadas às temáticas de assistência técnica, fomento a redes de cooperação econômica, e apoio a empresas recuperadas sob a forma de autogestão.

A introdução de uma ação de “Fomento e Assistência Técnica” no novo PPA fundamentou-se na proposta, que já vinha do período anterior, de construção de espécie de rede de assistência técnica e extensão, nos moldes do que existe para a agricultura familiar, porém voltada às especificidades de assessoria demandadas pela ES: seriam os “Núcleos de Assistência Técnica em Economia Solidária” (Neates). O edital para seleção de projetos para implantação dos chamados Neates foi lançado em 2008, prevendo, além da modalidade dos Neates estaduais (sem limite prévio de estados a serem atendidos), também uma segunda modalidade, direcionada a projetos de apoio a redes de cooperação econômica, o tema que, já vimos, se tornara quase onipresente nos discursos da secretaria.

O problema é que, da forma como foi implementada a ação, não se logrou avançar na estruturação de nenhuma rede de entidades extensionistas²⁶², nem sequer uma identidade ou proposta comum em torno de uma política nacional de assistência (como por ex. os esforços verificados no âmbito dos centros de formação que, em que pesem as divergências conceituais e

²⁶¹ Os únicos recursos executados nos dois primeiros anos do novo período do PPA referem-se à realização em parceria do VII Seminário do Banco Central sobre Microfinanças (2008) e de uma emenda parlamentar (2009).

²⁶² Na verdade, apenas quatro projetos de “Neates estaduais” (de seis selecionados originalmente) entraram efetivamente em funcionamento: Guayí (RS), Integra (SP), AACC (RN) e CIEDS (RJ). As duas entidades (de três selecionadas) na modalidade “redes” foram a Unisol e a cooperativa central de serviços do Sistema Ecosol.

operacionais, consensuaram-se diretrizes para os conteúdos e práticas formativas, além de desde o princípio estarem pautadas a sistematização dos processos e a construção de uma rede nacional de formadores). O resultado do edital dos Neates foi mais o de um somatório de projetos de algumas poucas entidades que seguiram desempenhando o tipo de atividade que já faziam em seus projetos próprios, aliás as mesmas entidades que se consolidaram entre as principais parcerias, como Guayí, Instituto Integra, AACC, e Unisol.

No caso das empresas recuperadas, parece estranho que, apesar de existir ação específica, os recursos foram na verdade destinados aos Neates e apoio a redes – mesmo admitindo-se que alguns projetos, como os assumidos pela Unisol ou pelo Integra, em tese focalizam as demandas de assistência técnica das empresas recuperadas, considerando as redes de relações nas quais estas entidades se apóiam. Mas o caso é que isso diluiu a especificidade da ação, não fazendo mais sentido mantê-la como específica, já que se trata de mais um dos públicos entre os atendidos em outro tipos de ação, como a assistência técnica. Só em maio de 2010 seria lançada chamada especificamente voltada a projetos de apoio à recuperação de empresas por trabalhadores, sendo selecionadas de novo as duas entidades com acúmulo no tema e que nasceram como uniões de empreendimentos, embora assumindo cada vez mais características de entidade de apoio, sendo que a Anteag já na época da seleção estava em crise com risco de fechar e acabou não firmando o convênio, restando apenas o projeto da Unisol.

Fora as entidades selecionadas via chamada pública, os outros convênios executados corresponderam às emendas parlamentares, além das articulações com governos de outras esferas, como o governo do Acre e as prefeituras de Bagé (RS) e do Rio de Janeiro (RJ), envolvendo também o Ministério da Justiça, para execução de ações de economia solidária no âmbito do Pronasci nestas localidades. A outra ação feita com base na articulação com governos foi a de implantação de centros públicos, cuja execução permaneceu no entanto muito aquém das metas propostas a cada LOA para implantação de centros em diferentes municípios (nacional e via emendas em municípios/estados), inclusive sem conseguir fechar nenhum convênio em 2008. Entre 2009 e 2010, seriam firmados 9 convênios para implantação de centros públicos, todos via convênio com prefeituras, exceto no caso do CPES do Espírito Santo, cuja proponente é a Associação Ateliê de Ideias (a mesma do Banco Bem, um dos bancos comunitários mais antigos após o Palmas)²⁶³. Ainda sobre as relações com outras esferas de governo, é bom ressaltar que, a despeito de projetos de formação de gestores junto com a Rede de Gestores, até o fim de 2010 não se havia avançado na construção de política mais estruturada de parceria com outras esferas de governo, embora o assunto permanecesse na pauta para o período seguinte de governo.

²⁶³ Os outros convênios para implantação de centros foram: em 2009, com as Prefeituras de Osasco (SP), Jaguarão (RS), Goiânia (GO), Rio Branco (AC) e São Carlos (SP), as três últimas frutos de emendas parlamentares à LOA; e em 2010, com as Prefeituras de Londrina (PR) e Teodoro Sampaio (SP), além da de Betim (MG), fruto de emenda parlamentar.

Quadro 9 - Editais de chamada pública de parcerias envolvendo recursos da Senaes (2007-2010)

ANO	OBJETO	PARCEIROS ELEGÍVEIS	RECURSOS disponíveis	
			VALOR (R\$)	FONTE
2007	Seleção de instituições para implantação de Centros de Formação em Economia Solidária (CFES) – 1 Nacional e 5 Regionais	Instituição pública ou privada sem fins lucrativos (podendo ser rep. fundação de apoio), que atue em formação, com experiência em ES nos últimos 5 anos	10 milhões	Orçamento MTE/Senaes (exercícios 2008-2010)
2008	Apoio ao desenvolvimento e implementação da Política de Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços da ES	Entidade privada sem fins lucrativos, com atuação em áreas compatíveis com objetivos e princípios da ES	6 milhões	Orçamento MTE/Senaes (exercícios 2008 e 2009)
	Formação de Rede Nacional de Assistência Técnica através de Núcleos Estaduais de Assistência Técnica (NEATES) + projetos de apoio ao fortalecimento de Redes de Cooperação em ES	Entidade privada sem fins lucrativos, com atuação em ES e 1) sede efetiva no estado em que será implantado NEATES, ou 2) abrangência nacional (mín. 7 UF em 3 regiões diferentes)	7,4 milhões	Orçamento MTE/Senaes (exercícios 2008 e 2009)
	SIES 2009 – atualização e ampliação da base de dados, segundo agrupamentos UF	Instituição pública ou privada que atue em estudos e pesquisas, com experiência mín. 4 anos em ES	4,9 milhões	Convênio MTE / Finep (5/2007)
	Seleção de propostas para execução do II Plano Setorial de Qualificação em ES PlanSeQ (2008-2009) - 13 lotes (redes)	Entidade sem fins lucrativos com atuação em educação social e profissional ou fomento e assessoria à ES	4,8 milhões	Orçamento MTE/Senaes + FAT
2009	SIES 2009 – atualização e ampliação da base de dados nos estados da Região Norte	Instituição pública ou privada que atue em estudos e pesquisas, com experiência em ES (sem mínimo)	800 mil	Orçamento MTE/Senaes
	Seleção de propostas para execução da ação “Brasil Local” - 4 modalidades: a) agrupamentos UF; b) etnodesenvolvimento; c) economia feminista e solidária; d) articulação nacional	Entidade sem fins lucrativos com experiência comprovada em ações de promoção da ES e/ou desenvolvimento local	15,4 milhões	Orçamento MTE/Senaes (exercícios 2009 e 2010)
	Avaliação qualitativa e quantitativa do Prog. Nacional de Incubadoras de EES (Proninc)	Instituição pública ou privada que atue em estudos e pesquisas, com atuação comprovada em ES	550 mil	Orçamento MTE/Senaes
	Concurso de projetos de Oscips – “Economia solidária como estratégia de prevenção à violência”	Entidades cadastradas no MJ como Oscip, com atuação em geração de trabalho e renda, ES, assistência social e/ou prevenção à violência	Não delimita	Orçamento MJ + MTE/Senaes
	Termo de referência para projetos de formação e assessoria técnica para fortalecimento do associativismo e cooperativismo de catadores de materiais recicláveis	Entidade sem fins lucrativos, Oscip ou instituição pública de ensino superior, com experiência de atuação em ES, pref. com catadores de recicláveis	Não delimita (conv.15 milhões)	Convênio MTE / FBB (3/2007)
2010	Fomento a Incubadoras de EES (pelo menos 2 anos de atuação)	Instituição de ensino superior (ou fundação de apoio à IES), pública ou privada, que tenha incubadora de EES funcionando há pelo menos 2 anos	4 milhões	Orçamento MTE/Senaes
	Formação de gestores de políticas públicas de ES - 2 modalidades: a) atualização à distância e b) especialização semipresencial	Instituição de ensino superior, pública ou privada, com atuação no campo da ES	1,7 milhão	Orçamento MTE/Senaes
	Apoio a projetos de fomento às finanças solidária (2 modalidades: bancos comunitários e fundos solidários)	Entidade privada sem fins lucrativos, com atuação em ES, finanças solidárias ou desenvolvimento local	14 milhões	Orçamento MJ (10 mi) + MTE/Senaes (4 mi)
	Seleção de projetos de apoio a processos de recuperação de empresas por trabalhadores/as organizados em autogestão	Entidade privada sem fins lucrativos, que atue no apoio, formação, assessoria etc. em processos de recuperação de empresas via autogestão	2,4 milhões	Orçamento MTE/Senaes
	SIES – caracterização de participantes dos empreendimentos econômicos solidários	Instituição pública ou privada que atue em estudos e pesquisas	1 milhão	Orçamento MTE/Senaes

Como se pôde observar no relato até aqui e na evolução cronológica antes apresentada no **Quadro 6**, se no período anterior as ações da secretaria foram implementadas majoritariamente por meio de projetos no âmbito do convênio com a FBB (submetidos por demanda aberta ou articulados por iniciativa do órgão com potenciais parceiros para a execução de linhas da política), no segundo período as ações passam a ser realizadas em sua totalidade por meio de editais de chamada pública para a seleção das parceiras executoras de linhas de ação pré-definidas. Em que pesem os esforços para avançar na definição de linhas claras (embora frequentemente desarticuladas) das políticas, as mudanças no formato de implementação relacionam-se principalmente ao já comentado contexto de redefinição das normas de execução de parcerias entre Estado e entidades da sociedade civil, sendo que os principais tipos de entidades habilitadas às parcerias foram ONGs e universidades públicas ou privadas (e suas fundações de apoio). Ao todo, entre 2007 e 2010, foram 15 editais²⁶⁴ (sendo um concurso de projetos, e um termo de referência para seleção de projetos) que envolveram recursos da Senaes, aí incluídos aqueles em parceria com recursos de outras fontes (Finep, SPPE, FBB, MJ), abrangendo praticamente todas as linhas de execução da política, conforme sintetiza o **Quadro 9**.

O quadro indica os valores totais disponibilizados em cada chamada pública. Mas em várias delas os recursos originalmente disponibilizados não seriam utilizados na sua totalidade, ou por não terem sido selecionadas propostas em uma ou mais modalidades em que os requisitos da seleção não foram atendidos – obrigando à realização de novas chamadas e, no caso de novamente nenhuma entidade ser selecionada, resultando na não-execução dos recursos para aquela modalidade –, ou porque ao final dos trâmites de conveniamento a entidade selecionada não pode ser conveniada, ou ainda, porque atrasos e impedimentos burocráticos acabavam inviabilizando as parcerias. Por tudo isso, este quadro precisa ser lido em conjunto com as informações sobre as parcerias efetivamente firmadas e os repasses efetivamente executados.

O ano de 2008 seria particularmente difícil para a execução das políticas sob coordenação da Senaes, sendo percebido internamente como um ano “perdido”, com grande parte das ações paralisadas ou atrasadas: foi o caso do SIES, cujos processos do segundo mapeamento deveriam ter sido iniciados; dos Centros de Formação, que embora aprovados em seleção do ano anterior não puderam ser conveniados; do Brasil Local, que então atravessava sua terceira grande crise; do projeto dos bancos comunitários, rejeitado pela ConJur, obrigando à devolução dos recursos do Ministério da Justiça. Como se adiantou no capítulo 3, este não foi um problema da Senaes, e sim um quadro generalizado entre as políticas executadas em parceria com movimentos e organizações sociais – que foi o formato predominante na maioria das políticas novas, criadas a partir do início do governo Lula – quadro que reforça e por sua vez é reforçado pelas condições de fragilidade e sobrecarga das próprias entidades que poderiam atuar como parceiras.

Nas relações para fora do Estado, o quadro ajudava a acirrar as tensões com as

²⁶⁴ Isso significa cerca de um terço dos mais de 40 editais voltados total ou parcialmente à economia solidária no governo federal, sendo os dos demais órgãos abordados na seção 4.4.

organizações e redes da sociedade civil, que já haviam culminado em estremecimento na IV Plenária do FBES, em abril de 2008. Mas nas relações internas, a situação da Senaes no MTE já não estava confortável, pairando sobre ela a ameaça de saída (da equipe ou do próprio órgão) desde a entrada do PDT no início de 2007, o que nunca chegou a se sustentar pelas relações históricas de natureza político-partidária de membros da Senaes. Se a Senaes não saiu do MTE, houve o prejuízo das políticas que não puderam ser realizadas, levando em conta que na pasta nunca houve regras claras para a distribuição interna dos recursos resultantes dos cortes a serem disponibilizados às suas unidades finalísticas e um dos efeitos da crise econômica de 2008 fora justamente o pesado corte do governo no orçamento, por meio de decretos de contingenciamento.

Outro resultado das tensões internas no MTE foi que estas contribuíram em certa medida para as dificuldades de recomposição da equipe interna com quadros oriundos do mundo da economia solidária. O departamento que mais sofreu neste sentido foi o DED, que jamais conseguiria ser integralmente refeito desde a saída de seu primeiro Diretor e das subsequentes dificuldades internas e externas para que o então Coordenador Roberto Marinho assumisse como novo Diretor, sendo a vaga de Coordenador de Estudos (responsável pelo SIES) a partir daí preenchida por indicações do PDT. Marinho permaneceria como Diretor do DED até 2010, quando então assumiu o outro departamento, com a saída de Manetti para concorrer a deputado estadual no Rio Grande do Sul. Em seu lugar, assumiu Maurício Faria, até então coordenador responsável pela área de formação desde 2008. Assim, a equipe se remanejou internamente como foi possível para manter as ações em andamento, embora com inevitável sobrecarga sobre os que detinham maior acúmulo dos processos de natureza político-conceitual e técnico-administrativa, e que se desdobravam entre si para garantir a continuidade das atividades dos cargos que vagavam²⁶⁵.

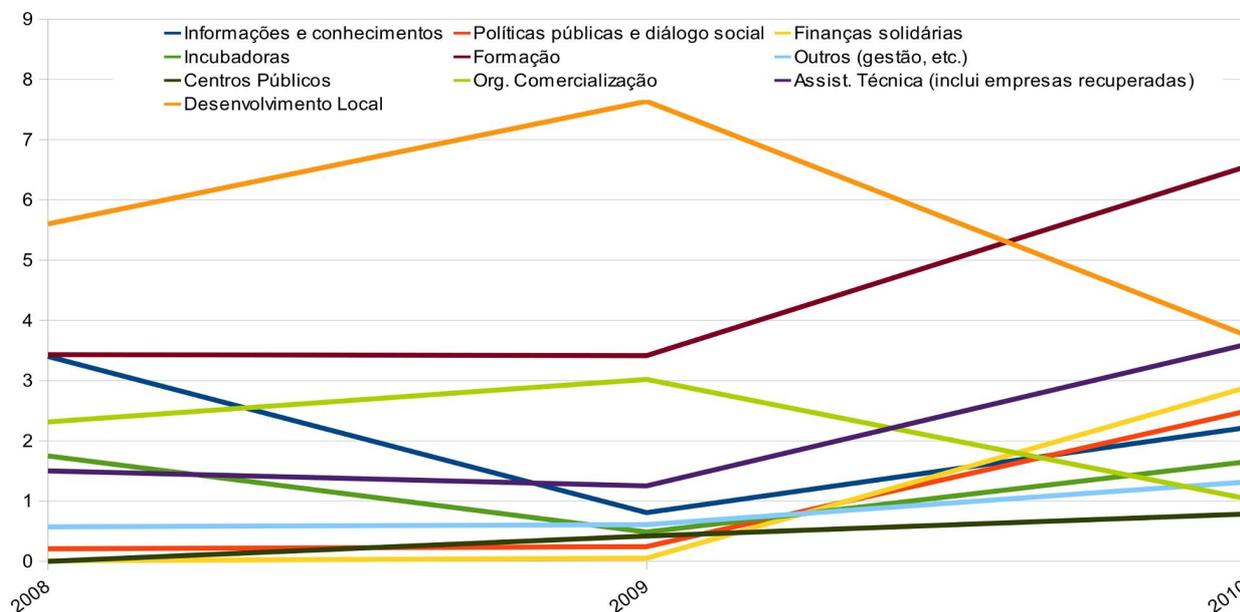
O **Gráfico 7** foi feito com base nos recursos efetivamente destinados aos agrupamentos propostos. Embora a partir de 2008, com a reformulação das ações no novo PPA, seja possível distinguir de modo mais claro a execução por tipo de ação, os agrupamentos temáticos do gráfico não correspondem necessariamente à execução pelas linhas do PPA já que, como seu viú, existiram recursos para determinada ação que saíam de outra – como foi o caso do apoio às empresas recuperadas, diluído na ação de assistência técnica, ou à descentralização à SPPE para o PlanSeQ, que saiu também da assistência técnica e não da ação de formação.

Ao mesmo tempo, se fossem somados, os recursos destinados a ações que poderiam ser agrupadas em um mesmo eixo de “formação e assistência técnica” – CFES, PlanSeQ, Neates, incubadoras, formação e especialização de gestores públicos etc. – começariam o segundo período de PPA em patamar orçamentário equivalente ao do projeto de agentes de desenvolvimento solidário, passando a superá-lo em volume de recursos a partir de 2009 (mesmo

²⁶⁵ No caso dos níveis administrativos, o quadro foi um pouco amenizado a partir da metade de 2009, quando chegaram os novos funcionários do amplo concurso realizado pelo MTE para recompor seu quadro fixo após a saída dos antigos terceirizados (seguindo recomendações do Ministério Público do Trabalho). Apesar do reforço administrativo e dos esforços de formação e treinamento para ampliar a atuação do novo pessoal em outras atividades de natureza mais técnico-política, a sobrecarga continuaria grande sobre os cargos dirigentes.

com a execução da chamada do Brasil Local reformulado). Mas no gráfico, os recursos destinados ao conjunto de ações dentro dos eixos de formação, incubação e assistência técnica foram separados para melhor visualização de eixos que na realidade caminharam de modo separado.

Gráfico 7 - Distribuição da execução do orçamento da Senaes por principais tipos de ação (2008-2010)



Fonte: SIAFI/SIDOR + entrevistas (elaboração própria).

Nota: inclui Restos a Pagar.

A evolução dos demais eixos acompanha a execução dos convênios fechados a partir dos respectivos editais, como o eixo da comercialização, com pico de execução orçamentária entre 2008 e 2009, e o eixo de finanças, só executado de fato com o orçamento de 2010. Já o de institucionalização de políticas e diálogo social, que não mais envolve recursos ao fortalecimento da organização dos Fóruns Nacional ou Estaduais, voltou-se basicamente ao funcionamento do Conselho e à realização da II Conferência em 2010, daí seu pico orçamentário no último ano.

Os poucos estudos que até agora abordaram o orçamento do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” só levam em conta as informações disponíveis para a execução financeira anual (por ex. GODOY, 2011). Porém, um dos pontos que mais chama a atenção na execução do orçamento anual a partir de 2008 são os chamados “Restos a Pagar” (RAP), empenhados até o dia 31 de dezembro de cada ano de exercício orçamentário para execução no(s) exercício(s) seguinte(s). O uso deste procedimento se tornaria dramático após as mudanças nos procedimentos de repasse e seus efeitos, como ilustra o **Quadro 10**.

No citado ano “perdido” de 2008, os convênios com as entidades selecionadas nas chamadas realizadas (comercialização, SIES, PlanSeQ, Neates etc.) só receberam os primeiros repasses em 2009 – e conseqüentemente, o início das atividades previstas para começar em 2008 também seria postergado para o ano seguinte. A situação permaneceria em relação ao orçamento de 2009 e aos atrasos nas atividades (SIES região Norte, Brasil Local etc.). No último ano do período analisado, 2010, o total de recursos orçamentários empenhados para pagamento no exercício seguinte chegou a mais do que o dobro do que o total pago no próprio exercício. Por

isso, não levar em conta os RAP impede a correta apreciação de quantos recursos foram destinados e para quais tipos de ação ou temática.

Quadro 10 - Metas e execução do orçamento anual do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” (só recursos MTE), incluindo Restos a Pagar – 2008-2010

EIXO de AÇÃO	2008			2009			2010		
	LOA (autorizado)	Pago 2008	RAP 2008 (Pago 2009)	LOA (autorizado)	Pago 2009	RAP 2009 (Pago 2010)	LOA (autorizado)	Pago 2010	RAP 2010 (Pago 2011)
Assist. Técnica e Redes (incluiu orç. empresas recuper.)	7.724.130	294.466	1.205.440	4.814.130	3.037	1.248.185	4.750.000	0	3.596.071
Centros Públicos	4.739.781	0	-	3.600.000	0	419.926	4.085.000	60.000	725.659
Desenvolvimento Local (agentes BRL)	11.850.000	5.600.000	-	8.200.000	2.091.491	5.543.638	12.876.000	574.370	3.182.543
Finanças solidárias	2.412.907	10.000	-	2.249.528	0	50.000	2.729.000	1.243.239	1.635.897
Formação	4.750.000	1.751.344	1.681.078	4.650.000	2.760.346	653.404	10.745.000	2.561.778	3.985.039
Incubadoras	2.800.000	1.650.000	100.000	1.250.000	300.000	186.412	2.200.000	285.392	1.363.669
Informações e conhecimentos	3.401.000	3.400.000	-	2.401.000	480.795	328.203	1.380.000	62.400	2.154.508
Organização da comercialização	2.562.908	0	2.312.876	5.388.000	2.768.000	250.471	2.100.000	918.952	123.451
Outros (gestão etc.)	621.273	572.443	1.781	620.000	609.644	-	1.410.000	855.257	460.397
Políticas públicas / diálogo social	600.000	207.737	370	1.511.902	235.075	10.338	2.795.000	2.093.587	394.046
TOTAL MTE (Programa 1133)	41.461.499	13.485.990	5.301.545	34.684.560	9.248.388	8.690.577	45.070.000	8.654.975	17.621.280

Fonte: SIAFI/SIDOR + SIGPLAN (elaboração própria)

Para analisar os dados de execução orçamentária do programa seria interessante também desagregar o que corresponde às emendas parlamentares, pois estas têm tido execução baixíssima em comparação com o restante do orçamento²⁶⁶, e porque via de regra referem-se à execução de projetos específicos (ainda que por vezes sejam colocadas nas rubricas “nacional”). Do orçamento de 2008, foram executados ao todo R\$ 18,7 milhões, incluindo os RAP pagos em 2009. Este montante equivale a 45% dos recursos autorizados na LOA (ou 57%, sem considerar a parte das emendas). Do orçamento de 2009, foram executados R\$ 26,8 milhões incluindo os RAP, o equivalente a 51,7% do que fora autorizado (ou 58,3%, sem contar emendas). Do orçamento de 2010, proporcionalmente o ano de mais difícil execução até aqui, foram pagos ao todo 26,2 milhões incluindo os RAP, correspondendo no todo a 58,3% do que fora autorizado (ou 74,5% sem contar as emendas)²⁶⁷.

Mais uma vez, penso que as dinâmicas reais de execução de políticas, tais como o volume

²⁶⁶ Em 2008, as emendas representaram cerca de 21% (R\$ 8,8 milhões) do orçamento autorizado na LOA, sendo que apenas duas, no valor total de R\$ 248 mil, resultaram em convênios executados. Em 2009, os recursos de emendas foram reduzidos para R\$ 3,9 milhões (11,3% da LOA), sendo que cerca de R\$ 1,9 foi efetivamente repassado. Em 2010, as emendas cresceram para R\$ 9,8 milhões (21,8% da LOA), sendo R\$ 3 milhões apenas para o estado da Bahia (um repasse que não se concretizou). Ao todo, foram executados cerca de R\$ 2 milhões das emendas previstas.

²⁶⁷ Se todo o RAP líquido inscrito a cada exercício tivesse sido executado nestes anos, a liquidação dos respectivos orçamentos teria alcançado valores ainda maiores: 77,5% em 2008, 77,5% em 2009, e 84% em 2010.

de Restos a Pagar que tem permanecido a cada ano, longe de pura tecnicidade de árida apreensão, são de fato reveladoras de lutas políticas por vezes travestidas de aspectos técnicos, e portanto precisam ser discutidas como fato sociológico. A correta análise dos dados orçamentários desagregando a execução no exercício e a que é empenhada para anos seguintes, assim como a do que é emenda parlamentar ou não, mostra que, embora a execução do orçamento da secretaria ainda seja pequeno, bem aquém das demandas da economia solidária, de fato tem se mantido na média dos demais programas do MTE.

Quadro 11 - Principais convenentes, segundo tipo de ação e volume de repasses (2007-2010)*

	Entidade convenente	Ação/projeto	Total Repasse (R\$)
1	Governo do Estado do Acre	Pronasci Ecosol (2008) + Projetos produção/comercialização (2009)	9,9 milhões
2	Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (RJ)	Pronasci Ecosol (2009)	7,8 milhões
3	Instituto Marista de Solidariedade (IMS) – UBEES	Comercialização + CFES Sudeste	7,5 milhões
4	Financiadora de Estudos e Projetos (Finep/MCT)	SIES, Proninc, tecnologias sociais (convênio 5/2007)	6 milhões
5	Cáritas Brasileira	CFES Nacional (2008), Brasil Local (2009), Finanças Solidárias (2010)	4,8 milhões
6	Fundação Banco do Brasil	Catadores	3,7 milhões
7	Guayí	Neates (2008), Brasil Local (2009), Pronasci Ecosol (2009)	3,691 milhões
8	Unisol (Central de Coops e Emps Solidários do Brasil)	Redes (2008), Brasil Local (2009), Recuperação de emp. (2010)	3,499 milhões
9	Prefeitura Municipal de Bagé (RS)	Pronasci Ecosol (2009)	2,667 milhões
10	Instituto Palmas de Desenv. e Socioeconomia Solidária	Finanças Solidárias (emenda 2009 + edital 2010)	2,6 milhões
11	Instituto Integra para o Desenvolvimento	Neates (2008), Pronasci Ecosol (2009)	2,257 milhões
12	Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos	CFES Sul (2009), SIES caract. indivíduos (2010)	2,199 milhões
13	Assoc. Apoio às Comunidades do Campo (AACC/RN)	Neates (2008), Brasil Local (2009)	2,083 milhões
14	Núcleo Soltec – UFRJ (via Coopetec)	Brasil Local (2009), Proninc (2010)	2,066 milhões

Elaboração própria a partir de dados do Portal Transparência, SICONV e SIAFI/SIDOR.

(*) Considerando convênios que foram assinados até o dia 31 de dezembro de 2010.

Por fim, além de olhar para a distribuição dos recursos por tipo de ação, vale olhar para a distribuição por parceiros na execução, de modo a contribuir na identificação dos principais vínculos sendo construídos na rede de produção das políticas. O **Quadro 11** indica o valor total que foi ou seria repassado até o fim da vigência dos principais convênios em andamento no período²⁶⁸. Entre os principais, há os três casos de governos no âmbito das articulações com o Ministério da Justiça. Entre as entidades privadas sem fins lucrativos, o IMS seguiu sendo a principal convenente em volume de repasses, na medida em que mantém duas das parcerias de maior porte com a Senaes. A seguir, destacam-se as três entidades que mantinham três convênios cada: Cáritas Nacional, Guayí e Unisol. As demais entidades do quadro mantém dois

²⁶⁸ Vale lembrar que até 2008 outros projetos e atividades ainda eram executados com recursos da FBB.

convênios cada²⁶⁹. O quadro também incluiu, por conta do volume de repasses, os convênios com FBB e Finep, valores que incluem por sua vez muitos outros convênios feitos com as parceiras executoras das ações que instituições que na verdade fazem por sua vez outros convênios com as parceiras executoras.

4.3. A dinâmica de relações entre atores do Estado e do movimento organizado

4.3.1. O período 2003-2006: os processos iniciais de construção conjunta de políticas

Desde o início da Senaes, a opção de sua equipe foi por fortalecer o recém-criado Fórum Brasileiro enquanto instância principal de articulação da diversidade da economia solidária, já que o entendimento era o de que contradições internas do FBES ameaçavam seu caráter unitário. A percepção entre os atores da secretaria era a de que um movimento forte e articulado fortaleceria a própria política pública e contribuiria para sua expansão e institucionalização. Neste sentido, viu-se que uma das primeiras ações da secretaria foi o apoio à sustentação do Fórum bem como às atividades de fortalecimento de fóruns estaduais ou de criação onde estes não existiam.

Ao mesmo tempo, porém, as fragilidades de um movimento recém-articulado no plano nacional transpareciam em alguns dos primeiros questionamentos ao papel do FBES como interlocutor, a partir dos próprios processos que o haviam constituído. As tensões derivadas da opção por relação tão estreita permanecerão como pano de fundo, como evidenciam algumas falas de integrantes de organizações à frente do FBES quanto ao medo do “aparelhamento” do movimento da ES e a necessidade de se afirmar como “contraponto crítico” ao governo, ou, por outro lado, a seguinte fala de dirigente da Senaes na primeira reunião de planejamento, em 2003:

“A relação com o fórum veio de baixo para cima. Agora estamos no “olho do furacão”, cá em cima. Nós temos que descer lá em baixo. Mas, como a Senaes desce? (...) Será que nos só podemos chegar lá em baixo se for por meio do movimento? Segundo o Fórum, nós não podemos voltar enquanto Secretaria. Mas nós queremos um interlocutor e o fórum hesita em ter o papel de interlocutor porque sempre quer ser o questionador”.

Em que pesem as tensões, essa interlocução acabaria se efetivando na prática no cotidiano de construção das políticas – mas de que formas?

A princípio, o FBES constituiu um *Conselho Interlocutor*, já que sua principal instância de decisão, a Coordenação Nacional, formada na III Plenária, compunha-se de mais de 90 pessoas de todo o Brasil (3 representantes de cada UF – sendo necessariamente 2 de empreendimento – e um de cada uma das 12 entidades ditas “nacionais”), inviabilizando reuniões frequentes.

A primeira reunião do Conselho Interlocutor ocorreu entre 11 e 13 de dezembro de 2003,

²⁶⁹ A outra entidade não-governamental com dois convênios no período, não incluída no quadro, foi a Associação Ateliê de Ideias (do Banco Bem), responsável pelo centro público no ES e por modalidade do edital de bancos comunitários. Também os governos municipais de Osasco (SP) e Rio Branco (AC) assinaram 2 convênios cada, frutos de emendas. Mas o valor total de repasse a cada uma destas instituições é muito menor do que outras que mantinham convênios únicos, como por ex. os do Brasil Local (Via Trabalho, Avesol etc.), Pronasci Ecosol (IBS, AFC etc.) ou CFES (Eco/Cut e termos de cooperação com UFRPE e UFPA, esta última aliás, tendo também os convênios do Proninc 2010 e do SIES nos estados do PA e AP). Fora estas e as citadas no quadro, as demais entidades e órgãos públicos mantinham apenas um convênio cada com a Senaes.

com a pauta principal de elaborar um plano de ação para 2004 que aproximasse as estratégias do FBES com as da Senaes. A própria metodologia do primeiro encontro refletia formato diferenciado de relações governo-sociedade: no primeiro dia, a reunião foi coordenada pela Senaes, que apresentou suas estratégias de atuação para 2004 com base na plataforma do FBES, debatendo diretrizes, critérios e proposta orçamentária; no segundo dia, sob coordenação do FBES, aprofundaram-se as prioridades para 2004 resultantes do debate na primeira reunião da Coordenação Nacional, em novembro de 2003, em Belo Horizonte; no terceiro dia, a pauta tentou aproximar a proposta apresentada pela Senaes no primeiro dia com os debates consolidados pelo FBES no segundo dia, procurando elaborar um plano de ação para o período seguinte, incluindo a criação ou consolidação de Grupos de Trabalho (GTs) mistos, critérios de orientação para elaboração de projetos, e procedimentos para identificação de prioridades estaduais. Ao mesmo tempo em que se buscava fortalecer o FBES como instância articuladora (o Conselho Interlocutor indicou o “apoio na articulação e fortalecimento do FBES e dos fóruns estaduais” como uma das prioridades da política pública, por meio da continuidade das atividades de mobilização da Senaes nos estados, do apoio à realização de reuniões da Coordenação e do Conselho do FBES, e do funcionamento de GTs conjuntos entre Senaes e FBES), também havia a tentativa de delimitar melhor os papéis de FBES e Senaes e até onde iria a participação do FBES na formulação das políticas. As seguintes definições inicialmente consensuadas acerca da relação entre FBES e Senaes expõem sucintamente o dilema sempre presente entre “ser do governo” X “ser do movimento” na definição e execução de políticas públicas:

“(i) Não serão apoiados empreendimentos isolados; (ii) Apoiar *prioritariamente, mas sem exclusividade*, os projetos indicados pelo FBES e pelos FEESs; (iii) O papel do FBES é discutir a política e os critérios, mas *a responsabilidade da aprovação e apoio é da Senaes*” (“Memória da reunião do Conselho Interlocutor”, dezembro de 2003, grifos meus)

O Conselho Interlocutor se reuniria mais três vezes entre 2004 e 2005, até ser extinto na V Reunião da Coordenação Nacional, em novembro de 2005, quando as suas funções e as das Comissões de Acompanhamento e de Empreendimentos – os demais órgãos do “braço político” da Coordenação Nacional – seriam acumuladas em uma única instância, a *Coordenação Executiva* do FBES, composta por 13 pessoas, entre representantes de empreendimentos, entidades de apoio e Rede de Gestores²⁷⁰.

O FBES conta ainda com uma *Secretaria Executiva* (composta por 3 a 4 pessoas contratadas por processo seletivo), sediada em Brasília. Embora a Coordenação Executiva seja a instância de decisão política, devido às dificuldades operacionais de reunir seus integrantes,

²⁷⁰ A Coordenação Executiva é formada por 7 representantes de empreendimentos (regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste tem 1 representante cada; regiões Norte e Nordeste tem 2 cada), 5 representantes das entidades/redes nacionais de assessoria e fomento (a partir de 2008: Cáritas, FASE, Anteag, ADS, ITCPS, com os respectivos suplentes IMS, Ibase, RBSES, Unicafes e Unitrabalho) e 1 representante da Rede de Gestores. Esta e outras informações a respeito do FBES e suas instâncias de funcionamento foram retiradas de relatos da época, documentos e atas das reuniões do FBES (Coordenação Nacional, Conselho Interlocutor etc.), e da tese de doutorado de Aline Santos. Para mais informações, ver Santos (2010) ou www.fb.es.org.br

oriundos de diferentes partes do Brasil, na VI reunião da Coordenação Nacional, em junho de 2006, acordou-se que Daniel Tygel, membro da secretaria executiva desde dezembro de 2004, também assumiria a condição de “articulador político” do FBES (conforme ata da reunião), tendo se tornado na prática um dos interlocutores mais ativos junto aos órgãos governamentais até a sua saída do cargo, já em 2011.

Entre novembro de 2003 e junho de 2006, a Coordenação Nacional se reuniu seis vezes. Já a Coordenação Executiva deveria reunir-se a cada dois meses em média, embora os recursos disponíveis não o tenham permitido. Ao longo deste primeiro período, a sustentação destas e de outras atividades de funcionamento do Fórum foram garantidas financeiramente quase em sua totalidade por meio de recursos da Senaes, no âmbito de projetos via FBB com entidades-membros que se revezavam na celebração de convênios²⁷¹.

A questão da sustentabilidade do FBES foi polêmica desde o início – o que não deixa de ser surpreendente, já que em muitos outros campos de políticas públicas o fortalecimento de instâncias de organização da sociedade civil por meio do apoio governamental é considerado componente importante e não gera maiores controvérsias, para não falar de organizações ligadas ao grande capital que foram e continuam a ser fortemente apoiadas pelo Estado (por ex., a OCB, para ficar no campo do agronegócio sob forma do cooperativismo empresarial). O secretário Singer, em especial, sempre defendeu a necessidade de apoiar (inclusive financeiramente) este espaço de articulação das forças da ES, antevendo os problemas desde o início:

“O relacionamento de governo com sociedade civil é uma relação problemática. Vai ser um pouco menos conosco, porque muitos de nós vêm do movimento. Mas isto vai cada vez mais mudando e se tornando mais tenso. Eu proponho que lutemos contra isto. Isto significa um cuidado muito especial com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Nos deveríamos apoiar os que lutam por este caráter unitário do FBES.” (in: “Memória de reunião de planejamento da Senaes”, agosto 2003)

Por não poder celebrar diretamente instrumentos de parceria com o poder público, o FBES não pode figurar como entidade proponente na execução de ações. Porém, esteve presente na construção da maioria delas, ao mesmo tempo em que havia uma preocupação constante em garantir a legitimidade da construção por meio desta parceria, fortemente expressa nos discursos e documentos, mesmo quando isso não acontecia de forma tão orgânica.

A construção conjunta da política, à qual se faz constante menção nos relatos orais e escritos, se concretizará inicialmente por meio da formação de Grupos de Trabalho que ficariam conhecidos como “GTs Senaes/FBES”, por serem formados por representantes da Senaes e de organizações, redes ou empreendimentos majoritariamente integrantes do FBES com interesse ou atuação nas diferentes subtemáticas de políticas. Sua natureza era informal, não tendo sido criados por instrumento legal específico. Seu funcionamento foi garantido por recursos da Senaes.

²⁷¹ Até setembro de 2005 com a ADS/CUT, e a partir de outubro de 2005 com a Cáritas, mais suplementação em 2008 para garantir a IV Plenária Nacional. A prestação de contas do FBES na 4ª Plenária mostra que 77% dos recursos que sustentaram as atividades do FBES entre 2004 e 2008 vieram da Senaes/MTE.

Estes GTs funcionarão até 2006, quando, diante da perspectiva de implantação do Conselho Nacional de Economia Solidária, previsto na lei que criou a política, serão extintos (exceção feita aos de Formação e do Sistema de Comércio Justo e Solidário, extintos posteriormente após conclusão das respectivas tarefas, e do de Relações Internacionais, de trajetória relativamente independente dos demais, extinto de fato apenas em 2009).

Os GTs mistos serão a princípio concebidos como formas embrionárias do futuro Conselho (cuja expectativa era que fosse implantado ainda em 2004), conforme Bertucci, da Cáritas:

“Parece-me que temos interesse em experimentar a criação de alguns GTs mais permanentes, que sistematizem o acúmulo existente, provoquem reflexões que apontem para estratégias de ação – que orientem as ações pontuais, muitas vezes setorializadas (...) A possibilidade de GTs interministeriais, isto é, que sua composição possa contar com acúmulos de outras áreas ministeriais – seja pela prática de Estado, seja pela política atual e compromisso com as causas do movimento. Na ocasião [*referência à reunião de março de 2003, na USP, antes da implantação da Senaes*], essa possibilidade era vista como uma forma estratégica da futura Senaes poder contar, para além de suas pernas com os subsídios do movimento, só que agora com maiores condições de sistematização. Mas também o movimento ganharia se pudesse “experimentar” a participação junto a setores governamentais e assim, ampliar espaços de diálogos e partilhas. Por isso, os GTs apareciam, em março de 2003, como formas iniciais, embrionárias, de experimentação e avanço do que poderia vir a ser o Conselho Nacional de Economia Solidária (E-mail de Bertucci de 21/11/2003, in: SENAES, 2005)

Ao todo, entre 2003 e 2006, chegaram a ser criados 8 GTs (**Quadro 12**), cujas existências foram bem distintas, em função dos respectivos membros e temas em discussão²⁷². Uma visão geral sobre o funcionamento destes GTs já nos oferece indícios da rede de relações que vai se estruturando no campo das políticas em construção. Em geral não havia restrição ao número de participantes, porém a maioria dos GTs contava com um núcleo mínimo permanente, em torno de 10 integrantes, 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. Na maioria dos casos, a participação se dava de fato por meio de filiação institucional, embora cada organização costumasse ter uma ou mais pessoas de referência para o tema do GT – em muitos casos, a mesma pessoa que mais tarde ocuparia o lugar de titular ou suplente no respectivo Comitê Temático no futuro Conselho Nacional, ou, de modo geral, a pessoa-chave quando se precisava consultar ou dialogar a respeito do tema com dada instituição. São estes integrantes-chave de organizações, a maioria de entidades de fomento, mas também de alguns empreendimentos considerados mais emblemáticos, bem como especialistas e colaboradores de referência, que vão constituindo espécie de “comunidade epistêmica” em sentido amplo no campo destas políticas.

²⁷² Há ainda registros da criação de um “GT sobre o Conselho Nacional”, a ser formado por representantes da Senaes e participantes dos Fóruns e redes, entre eles A. Bertucci (Cáritas) e J. R. Pinto (Ibase). Estes GT foi proposto pelo Conselho Interlocutor em dezembro de 2003, ainda sob a expectativa de formação do CNES em 2004, mas não há registros posteriores de seu funcionamento.

Quadro 12 - GTs constituídos por atores integrantes e/ou indicados de Senaes e FBES (2003-2006)

	FINALIDADE/"PRODUTOS"	PRINCIPAIS PARTICIPANTES	HISTÓRICO
GT MAPEAMENTO	Elaboração do marco conceitual e instrumentos de coleta de dados do SIES; definição e gestão de procedimentos e processos de construção da base de dados.	Membros Senaes/DED, técnicos do IPEA e da Coord. Informática do MTE, e representantes de entidades com experiência prévia em levantamento: Unitrabalho, Rede ITCPs, Fase, Ibase, RBSES, Fórum Mineiro, mais tarde incorporando Anteag e Unisol e outros membros indicados pelo FBES.	Formado em 2003. Em 2006, deu origem à <i>Comissão Gestora Nacional</i> (Portaria MTE). As entidades integrantes formalizaram parcerias via documentos específicos.
GT FINANÇAS SOLIDÁRIAS	Discussão sobre fundo para fortalecimento da ES, com elaboração de proposta neste sentido (Pronades). Subsídio para políticas de finanças solidárias, esp. PAPPS, operado pelo Banco do Nordeste com parcerias.	Membros Senaes/DEFES, representantes de Cáritas, ADS, Anteag, RBSES, Banco do Nordeste, Rede de Gestores, de bancos comunitários, operadoras de microcrédito e sistemas de crédito cooperativo (Banco Palmas, ABCRED, CRESOL etc.), e especialistas em microfinanças, como I. Bertazo.	Formado em 2003, no Seminário Nacional de Finanças Solidárias. Participantes parcialmente incorporados ao <i>Comitê Temático de Crédito e Finanças Solidárias</i> do CNES.
GT MARCO JURÍDICO	Elaboração de "Estatuto da Economia Solidária", com questões societárias e tributárias (<i>OBS: não avançou</i>). Debates sobre revisão da Lei Geral do Cooperativismo e PL Cooperativas de Trabalho.	Membros Senaes/GAB (Secretário e seu Adjunto) e DED, e especialistas jurídicos do campo ES, por ex. D. Rech (assessor jurídico de orgs. populares), J. A. Gediel (UFPR/Rede ITCPs), M. Mauad (Unisol/CUT) e L. Egito (FCP-RJ), além de representantes de entidades do FBES (como Rede ITCPs e Ibase).	Formado pelo Conselho Interlocutor em dezembro de 2003. Participantes parcialmente incorporados ao <i>Comitê Temático de Marco Jurídico</i> do CNES.
GT COMUNICAÇÃO	Formulação e revisão do material da primeira Campanha Nacional de Divulgação da ES	Membros Senaes/DED, FBES (Sec. Exec.), PACS, Rede de Comunicação Popular e executoras do serviço (Adital e CECIP).	Formado em 2004. Desarticulado após conclusão da campanha em 2006.
GT POLÍTICAS PÚBLICAS	Nascido sob a perspectiva ampla de discutir "integração de políticas", concentrou-se na discussão do Termo de Referência para Centros Públicos de ES.	Membros Senaes/DEFES; representantes do FBES (Sec. Exec.); gestores da Rede de Gestores, como S. Praxedes, A. Medeiros e S. Nishimura; Rede ITCPs, Centro Josué de Castro, Cáritas e Fórum AM	Proposto pelo Conselho Interlocutor em fevereiro de 2005. Membros parcialmente incorporados ao <i>CT Institucionalidade da Política</i> do CNES.
GT PRODUÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO	Discussão sobre estratégias de organização da comercialização e redes de produção e consumo, com foco na polêmica "Centros Públicos vs. Centros de Comercialização" e nos debates sobre "Comércio Justo"	Equipe Senaes (DEFES), em algumas reuniões também MDA; representantes de fóruns e redes estaduais, ligas/uniões, entidades de apoio (Caritas, ADS, Kairós) e EES, incluindo iniciativas de destaque como Proj. Coesperança, Justa Trama, Consol.	Formado em 2005 e desmobilizado antes da instalação do CNES. Participantes parcialmente incorporados ao <i>Comitê Temático de Comercialização e Redes</i> do CNES.
GT SCJS (Sistema de Comércio Justo e Solidário)	Formulação de proposta de instrumento normativo contendo diretrizes, princípios, critérios e modos de operacionalização de um SCJS de caráter público.	Membros Senaes/DEFES (esp. Coord. Crédito e Comércio Justo) e MDA (SAF e SDT), e representantes de Sebrae, Unisol, Unicafes e três grandes redes/articulações sobre o tema: Faces do Brasil (F. Zerbin), FBES (R. Gomes) e Ecojus (M. Gastel)	Formado em abril 2006, após Audiência Pública sobre SCJS, e extinto em 2008 após conclusão da tarefa (normativa SCJS)
GT FORMAÇÃO	Realização da I e II Oficinas de Educação e Formação em Economia Solidária. Formulação de diretrizes, princípios e metodologia de uma política nacional de educação/formação em ES.	Equipe Senaes (DED), especialistas na área de educação (ligados ou não a Fóruns Estaduais) como L. Tiriba (RJ) e D. Nunes (BA), e representantes de FEES e entidades ligadas ao FBES, como CEDAC (A. Cardoso), Anteag (F. Rodrigues), ADS (F. Lucena) e Projeto Harmonia de Catende (L. Lima)	Formado em novembro de 2005, na V Reunião da Coord. FBES, após a I Oficina. Participantes parcialmente incorporados ao <i>Comitê Temático de Formação e Assistência Técnica</i> do CNES.

<p style="text-align: center;">GT RELAÇÕES INTERNA- CIONAIS</p>	<p>Atuação pautada por eventos internacionais com presença da economia solidária, como Fóruns Sociais Mundiais e feiras internacionais, ou representação brasileira em espaços como o Mercosul Solidário e encontros das redes internacionais</p>	<p>Presença variou segundo evento em pauta, princ. atores de entidades do antigo GT Brasileiro pré-FBES: Cáritas (A. Bertucci), Fase (R. Gomes), ADS (F. Lucena), Ibase (J. R. Pinto), Pacs (M. Arruda), Anteag (L. Verardo), Unitrabalho (L. I. Gaiger), além de RBSES e Rede de Gestores, contando com participação de membros da Senaes e fóruns e redes estaduais (RS, RJ, CE) e eventualmente redes internacionais.</p>	<p>Mobilização inicial a partir do fim de 2004, para participação no V FSM, embora núcleo principal articulado desde 2001 como embrião do GT Brasileiro. Sua desmobilização só ocorreria de fato após 2009.</p>
--	---	--	---

Elaboração própria, com base em pesquisa de campo, entrevistas e documentos Senaes e FBES.

Dos GTs que chegaram a ser criados, os que funcionaram mais ativamente, com reuniões mais frequentes, foram os que tinham tarefas de curto e médio prazo, como os de Comunicação, Mapeamento, ou o que discutiu a norma do SCJS. Outros reuniram-se de modo mais esparso e sem o que se poderia chamar de “produtos”, como os de Marco Legal ou Relações Internacionais. A seguir uma síntese do funcionamento destes GTs, procurando evidenciar os pontos de convergência e divergência que se destacaram nas dinâmicas de interação dentro de cada um.

► **GT MAPEAMENTO:** primeiro GT formado, reuniu atores de universidades (como representantes das duas redes universitárias) e entidades que haviam construído ou estavam construindo bases de dados sobre a economia solidária, como a Fase; além de órgãos parceiros (Ipea e Finep) e, até 2006, do Observatório do Mercado de Trabalho (assessoria do Gabinete do MTE). Vários integrantes, embora representando suas organizações, foram indicados por sua experiência individual prévia na condução de pesquisas de campo, e tratamento e análise de dados, e houve mesmo um caso (o de Gaiger, professor da Unisinos) que começou representando uma instituição (Unitrabalho) mas continuou participando do grupo depois que já não era representante, integrando o grupo como “consultor”. Até meados de 2004, os participantes do GT realizaram amplo debate sobre uma base conceitual que desse conta dos elementos comuns das várias concepções de ES e fosse ao mesmo tempo operacional, e sobre diretrizes metodológicas para a gestão e operacionalização da pesquisa, de modo a privilegiar a parceria com os fóruns estaduais. Estes elementos foram reunidos em um Termo de Referência do Sistema de Informações. Os integrantes do GT também se dividiam para, sempre que possível, estarem presentes nos processos de capacitação das equipes de campo e acompanhamento da coleta, e alguns até participariam dos processos como membros das equipes executoras. Em 2006, a Portaria Interministerial que institucionalizou o SIES também criou sua Comissão Gestora Nacional, cujos membros, na prática, eram os mesmos do GT Mapeamento. Ao longo de 2007, este conjunto de atores, já como CGN, debruçou-se sobre a reformulação do questionário visando a construção da segunda base, e a inserção de novos temas, processos de rica discussão em torno da construção de uma tipologia que captasse mais adequadamente as realidades da ES do que o primeiro questionário (muito focado nos EES de produção), além da construção de um módulo sobre políticas públicas e a polêmica construção de formulário complementar sobre situações predominantes relacionadas a questões de gênero. Nas palavras de Eugênia Motta, que se debruçou sobre as dinâmicas deste GT, ao mesmo tempo em que dele participava (pelo Ibase): “*A Comissão Gestora Nacional foi o lugar em que se empreendeu um verdadeiro balanço dos efeitos de criação de realidade do Mapeamento*” (MOTTA, 2010: 195).

Polêmicas que se desenrolaram dentro do grupo – além daquelas naturalmente relacionadas à sempre difícil delimitação conceitual e à operacionalização metodológica de formulários tão complexos e sob os pressupostos não menos complexos da pesquisa participativa – foram a proposta de criação de “Sistemas Estaduais” a serem desenvolvidos por empresa contratada e “entregues” às Comissões Gestoras Estaduais X sistema “Cirandas”, então em construção no FBES, concebido com mais funcionalidades do que a outra proposta; ou ainda, a realização de pesquisa amostral sobre trabalhadores individuais da ES, cujo instrumento foi inicialmente formulado por Gaiger validado pela condição de especialista, e só depois submetido a processo similar de construção coletiva como os demais instrumentos. Ao mesmo tempo, apesar dos momentos de maior divergência, este sempre foi um dos grupos mais homogêneos, se unindo quando era preciso reforçar as deliberações no âmbito do SIES, como no caso dos questionamentos ao conceito de EES na IV Plenária, e a posterior defesa da opção por conceito que não fosse excludente nem incluísse indiscriminadamente (cf. MOTTA, 2010)²⁷³.

► **GT FINANÇAS SOLIDÁRIAS:** formado após o Seminário de Finanças Solidárias, no final de 2003. Para além da discussão em torno de formas de finanças solidárias, assumiu centralidade o debate sobre buscar fundo público para provimento permanente destas formas, com o objetivo de garantir o acesso da economia solidária a microfinanças voltadas ao seu fortalecimento. Neste sentido, discutiu-se neste GT a busca de estratégias para incidir junto a fundos de crédito existentes que pudessem ser utilizados no financiamento da ES, entre as quais a principal seria a mobilização (enquanto GT ampliado) à época do Fundo de Assistência Social do MDS, depois paralisada quando este fundo passou ao MCidades, sem que houvesse disputa posterior ou mobilização por outro fundo. Outro tema permanente foi a elaboração de pré-proposta sobre metodologia e procedimentos do programa de fomento conhecido como Pronades, sob a inspiração principal do caso do Pronaf na agricultura familiar. A partir do final de 2004, parte do GT também trabalhou em cima de subsídios para a operacionalização de recursos do Banco do Nordeste para organizações que trabalham com fundos solidários, que resultariam no PAPPS, lançado em 2006. Um dos temas de maior divergência dentro deste GT, e que aceleraria sua desmobilização, foi a discussão dos termos da política de microcrédito, lançada no início de 2005. Mais tarde, o Comitê de Finanças criado dentro do Conselho Nacional no início de 2007 incorporaria muitos dos atores representados no GT. Em 2009, em sua VIII reunião, a Coordenação Nacional do FBES resolveu recriar um GT Finanças, agora vinculado apenas ao Fórum.

► **GT MARCO JURÍDICO:** Sua indicação de criação se deu em dezembro de 2003, na reunião do Conselho Interlocutor do FBES com a Senaes, e sua primeira reunião aconteceu em março de 2004. Embora área considerada de pouco acúmulo e apropriação pelo movimento de economia solidária, conforme sugere o próprio caderno de reflexões visando a IV Plenária (FBES, 2007), a ideia genérica de um “marco legal apropriado” sempre constituiu uma das principais reivindicações nos espaços de interlocução com o poder público. Este GT caracterizou-se por envolver principalmente advogados e assessores, ou, nas palavras do diretor do DED/Senaes, “*tem uma configuração diferente dos demais que o FBES e a Senaes constituíram. É um GT de especialistas no tema (intelectuais orgânicos dos movimentos)*” (ata de reunião, março 2004). Muitos destes especialistas

²⁷³ Para um olhar antropológico sobre o GT Mapeamento/CGN, identificando os principais atores e seus lugares de fala enquanto especialistas, os debates em torno dos instrumentos de pesquisa, e uma fascinante exposição de conceitos, processos e resultados do SIES enquanto “arena de disputas”, ver a tese de Motta (2010).

participariam com caráter de colaboradores eventuais, algo que pode ter contribuído para o posterior esvaziamento do GT, que realizou pouquíssimas reuniões, seu funcionamento irregular sendo interpretado como quase que paralelo à vida da economia solidária: “*De vez em quando há informações e chamamento à mobilização social quando se tem necessidade em afirmar determinadas posições ou fazer disputas para garantir nossas demandas*” (FBES, 2007: 25).

Entre os temas mais presentes nas discussões, evidentemente as inadequações e defasagem da legislação cooperativista e propostas para contornar a situação, assim como as controvérsias a respeito da extensão dos direitos do trabalho a sócios-cooperados e a potencial inviabilização do funcionamento de cooperativas de trabalho autogestionárias de pequeno porte. Por outro lado, desde o começo esteve presente a questão da própria institucionalidade da política, como forma de reconhecer e nortear a ação do Estado em relação à economia solidária. As dificuldades para apontar direções claras ou “produtos” concretos, não obstante a riqueza de informações partilhadas neste GT, se repetiria mais tarde nas dinâmicas do Comitê do Marco Jurídico, que incorporou boa parte dos atores do GT, ou no eixo “Marco Jurídico” da 4ª Plenária, que não conseguiu levantar bandeiras prioritárias.

► **GT COMUNICAÇÃO:** Começou a funcionar em novembro de 2004 com a finalidade de discutir e revisar questões de conteúdos e formatos da primeira Campanha Nacional de Divulgação da Economia Solidária, com o tema “Outra economia acontece”, composta por materiais impressos (folders e cartilha) e audiovisuais (vídeos didáticos e institucionais, vinhetas, e programas de rádio). Este GT assumiu um caráter muito peculiar: além de representantes da Senaes/DED, do FBES (secretaria executiva) e poucas organizações (basicamente os registros indicam o PACS e a Rede de Comunicação Popular), dele participavam também as próprias entidades que viriam a executar os convênios (Cecip e Adital), situação que ensejaria críticas de representantes do FBES no GT. Quando o “produto” foi concluído, no início de 2006, o GT naturalmente se desmobilizou.

► **GT POLÍTICAS PÚBLICAS:** A ideia de um GT para tratar da “integração de políticas de economia solidária nas diferentes esferas” era considerada prioritária desde a 1ª reunião do Conselho Interlocutor, mas sua proposta foi concretamente levantada na 3ª reunião, em fevereiro de 2005, a partir de questionamento sobre o isolamento da economia solidária em relação aos Sistemas Públicos de Emprego. O foco inicial do GT acabaria sendo o aperfeiçoamento do *Termo de Referência para os Centros Públicos*, inicialmente elaborado por Senaes e Rede de Gestores (segunda esta última, a base da proposta fora construída na Rede). Os Centros Públicos já haviam se tornado objeto de controvérsia dentro do FBES, pela opção da Senaes por parcerias locais com prefeituras, quando a proposta do FBES era no sentido de construir espaços públicos para os fóruns estaduais, a partir do apoio a projetos de entidades da sociedade civil com foco na comercialização. Também aparecia como problemática a proposta de parceria com governos sem vínculo prévio com a temática da ES.

Com a conclusão da tarefa do TR dos Centros Públicos em maio de 2005, o GT foi obrigado a rediscutir seu papel para além de tarefas pontuais. Havia dificuldades dos próprios integrantes a respeito deste papel – “[e]ste GT tem um perfil de ser um observador, (...) não tem especificidade, sua especificidade seria a própria integração [entre políticas]” (ata de reunião, maio/2005) – e mesmo um questionamento sobre a pertinência de um GT específico de políticas públicas – “[p]ensar política pública é tarefa deste GT ou da Coordenação Nacional do FBES?” (*idem*). Entre as propostas então

levantadas, estavam a participação de representações do GT, enquanto observadores, nos Congressos Regionais e Nacional do Sistema Público de Emprego, já que não havia acúmulo sobre a ES nestes espaços, e o levantamento para melhor conhecimento de políticas que poderiam ter interface com o programa da Senaes a fim de subsidiar sua integração (já nesta época eram identificados 7 ministérios com alguma interface). Contudo, apesar do consenso sobre a importância do tema da integração entre políticas, a falta de foco era percebida pelos integrantes do GT, particularmente da Senaes, como um dos fatores para a desmobilização do grupo, mesmo antes da extinção dos GTs. Algumas das preocupações apenas levantadas neste GT seriam depois retomadas no Comitê Temático de Institucionalidade do CNES, avançando para a identificação da necessidade de desenhar uma proposta de “sistema público nacional”.

► **GT PRODUÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO:** Definido como de criação prioritária ainda em dezembro de 2003, em reunião do Conselho Interlocutor do FBES com a Senaes, este GT só começaria a funcionar de fato em abril de 2005, após as primeiras avaliações sobre as experiências de organização da comercialização no V FSM (principalmente a “central de abastecimento” de produtos da economia solidária, na época coordenada por um GT *ad hoc*, e a articulação da cadeia de confecção que daria origem à Justa Trama) identificarem a urgência de um GT próprio para o tema. De longe, era o GT mais “concorrido”, suas reuniões ultrapassando em muito o número de participantes dos demais GTs, principalmente em termos de empreendimentos solidários presentes.

Duas polêmicas principais se desenrolaram no seio deste GT. Uma foi entre “centros públicos” vs. “centros de comercialização”, os primeiros já em curso de implantação, sob várias críticas de atores do FBES quanto à alegada falta de transparência dos processos de decisão e debate prévio sobre o formato da ação, críticas que também apareciam no GT “Políticas Públicas”, já que existia proposta de desenho feita pela coordenação do FBES sobre os centros de comercialização. Mas para o Defes esta proposta seria na prática equivalente à dos centros públicos, que poderiam ser funcionar como local estratégico também para a comercialização, embora não fosse concebido como seu foco: *“É um espaço de multiuso, se puder ter espaço de comercialização, entreposto, ótimo, mas o foco é que seja um instrumento de integração política, (...) possibilita diálogos concretos com outras esferas de governo”* (ata de reunião GT-PP, maio 2005). Entre os críticos do FBES, o problema era implantar a ação sem levar em conta a proposta construída anteriormente e que já emergia como demanda prévia. *“Todos os estados levantam a necessidade de ter um espaço onde possam fazer todas as suas necessidades, aí o governo inverte e cria o centro público e nós precisamos ficar aqui discutindo a diferença entre eles. Vamos montar duas estruturas?”* (ata de reunião, abril/2005).

A segunda polêmica resultaria da discussão em torno do “comércio justo” (a princípio, o termo utilizado era “comércio ético”, que gerava ainda mais resistências dentro do FBES). O representante do MDA no GT foi um dos primeiros a introduzir o tema, sob a perspectiva de *“intensificar o diálogo com as entidades que estão em torno do FACES”* (algumas delas também participavam do GT), *“tratar a questão do consumo ético com muita delicadeza e reescrevê-la para dentro do Brasil, realidade diferente da Europa”* (ata de abril/2005). No final, este GT acabaria sendo desmobilizado bem antes da extinção dos demais Gts, e as discussões foram por assim dizer superadas por força desta desmobilização. No quadro que emergiu pós-instalação do Conselho e com o andamento do GT SCJS, a pauta do debate sobre comercialização já era outra.

► **GT SCJS**²⁷⁴: Formado em abril 2006, após audiência pública sobre Comércio Justo e Solidário, este GT também tem trajetória peculiar. Em primeiro lugar, há uma grande disputa conceitual e prática em torno do “comércio justo”, envolvendo atores muito diferentes, desde grandes certificadoras internacionais do chamado *fair trade* ou *commerce équitable*, que atuam prioritariamente na relação entre produtores de países “do Sul” e consumidores de países “do Norte”, até, numa perspectiva mais crítica, que gradativamente veio se aproximando da economia solidária, de fortalecer experiências de comercialização nos próprios territórios onde se originam produtos e serviços, passando a uma lógica “Sul-Sul”, com prioridade para a construção de mercados internos na perspectiva do comércio justo. A perspectiva crítica começou a se colocar a partir de meados dos anos 1990, e é neste contexto que em 2001 se daria a criação do Faces do Brasil, plataforma de atores majoritariamente da sociedade civil reunidos em torno do “comércio ético e solidário”²⁷⁵. Da interface com a ES, as discussões convergiriam para o conceito hoje adotado de “comércio justo e solidário”, envolvendo basicamente a ideia de relações comerciais que valorizem produtos de empreendimentos solidários locais e que sejam mais transparentes quanto às informações sobre a elaboração dos produtos e as organizações envolvidas e quanto à composição dos preços praticados (o chamado “preço justo”, tanto para produtores quanto para consumidores).

Em segundo lugar, bem antes de ser inserido na pauta do GT “Produção, Comercialização e Consumo”, o tema do comércio justo estava em discussão em um coletivo formado por organizações entre 2001 e 2002²⁷⁶, portanto antes até da existência de FBES e Senaes. Neste coletivo inicial não havia participação governamental, a não ser como convidados, embora ganhasse força a ideia de construção de um sistema de natureza pública para o reconhecimento e certificação das organizações de comércio justo. Com a criação da Senaes, surgiu uma oportunidade diferenciada de abordagem do tema, esta sendo convidada a participar e logo assumindo maior protagonismo nas discussões.

Esta participação do Estado é portanto uma especificidade do caso brasileiro, como lembra um dos entrevistados por Ana Dubeux: *“O comércio justo internacional ao chegar no Brasil buscando se estruturar, encontra um ambiente totalmente diferenciado dos demais países a exemplo do México, da África do Sul, Costa Rica, Guatemala... Todas são experiências de busca de organização de iniciativas nacionais. Todas estas iniciativas são de certa maneira bem sucedidas, mas no Brasil isso não vai ocorrer da mesma forma. O que vai ocorrer é que o movimento que dialoga com as organizações de*

²⁷⁴ Os depoimentos de atores citados neste item foram coletados em entrevistas feitas por Ana Dubeux, no âmbito de relatório técnico para o Fórum Internacional de Economia Social e Solidária 2011 (SARRIA ICAZA, CUNHA et al., 2011). Agradeço a ela a permissão de utilizar estes trechos.

²⁷⁵ O nome original era “Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário do Brasil”, mas com a polêmica em torno do termo “comércio ético” entre segmentos da economia solidária, ficou apenas a sigla. Em 2009, integravam a plataforma Faces do Brasil 16 entidades, que poderiam ser grosso modo descritas em duas grandes categorias: (1) *entidades do campo da economia solidária*, como as de referência nacional (Anteag, Cáritas, Fase, IMS, Unicafe e Unisol), além do Centro de Ação Comunitária (Cedac) e a Rede Cerrado; e (2) *entidades que já atuavam no tema do comércio justo* como seu foco (Instituto Kairós, Ética Brasil, Associação de Certificação Socioparticipativa da Amazônia – ACS) ou como tema de um entre vários projetos (como as ONGs Onda Solidária e Visão Mundial, a consultoria em “projetos sustentáveis” Tulipe, e o Sebrae Nacional), além do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser), órgão do movimento sindical rural cutista, vinculado a organizações de agricultura familiar. Para mais informações, www.facesdobrasil.org.br

²⁷⁶ O coletivo inicial de discussão era constituído por alguns dos atores do Faces ou de economia solidária, especificamente ligadas a projetos de comercialização (Fase, Sebrae, Rede Ecovida etc.), e organizações do “fair trade” clássico (Max Havelar), agência de cooperação alemã, além de certificadoras nacionais (Imaflora).

comércio justo internacional toma uma decisão política de estabelecer o diálogo com o governo federal. E aí a presença do governo Lula se dá a partir do envolvimento de dois grandes ministérios, o MDA e o MTE.” Entre os atores do FBES, porém, o tema continuaria a despertar muitas resistências, mesmo com algumas organizações fazendo parte simultaneamente do FBES e do Faces, e tendo à frente dos debates sobre comércio justo atores então na coordenação nacional do FBES, como R. Gomes, da Fase. A criação do GT SCJS em 2006 foi vista por alguns atores do FBES como “manobra” para desmobilizar o GT PCC: embora a justificativa fosse a criação de uma espécie de “sub-GT” para dar agilidade à elaboração da norma, para alguns isso teria se dado por conta da polêmica que a discussão assumira no GT maior.

O novo GT foi composto por representantes do MTE e do MDA, das três grandes redes ou articulações ligadas ao tema, o Faces, a Ecojus Brasil e o FBES, e também Unicafes, Unisol e o Sebrae Nacional. Mesmo no caso do FBES, apesar das resistências, aos poucos houve uma apropriação do tema enquanto construção coletiva nos demais espaços do movimento organizado. O objetivo central do GT era elaborar uma proposta de normativa contendo as bases conceituais e operacionais do SCJS, procurando construir um conjunto de critérios para definir tecnicamente os produtos oriundos de práticas comerciais justas e solidárias, conferindo reconhecimento institucional ao tema. Além de financiar as reuniões do GT, a Senaes também financiou junto ao Faces (via projeto FBB) a realização de encontros e seminários em todo o Brasil, e a elaboração de uma cartilha e de um estudo sobre as principais experiências de comércio justo e solidário, visando subsidiar a construção do SCJS e ao mesmo tempo democratizar seus processos. O GT se reuniria até 2008, quando então seus trabalhos foram concluídos, com o envio da proposta de anteprojeto de lei.

Do final de 2008 até a publicação do decreto, em novembro de 2010, há uma percepção de certo hiato nas relações entre governo e sociedade, gerando uma espécie de “limbo de legitimidade” após a extinção do GT, nas palavras de representante da sociedade civil entrevistado por Ana Dubeux: *“O fato é que depois que acabou o GT, a gente não conseguiu mais instituir um canal mais aberto de diálogo governo e sociedade civil para discutir esse tema”*.

A tentativa posterior de recriar um GT específico dentro do Conselho Nacional não logrou êxito. Por outro lado, o tema foi incorporado ao edital da ação de comercialização, unindo as duas principais linhas da Senaes nesta direção (programa de feiras e SCJS) no projeto executado pelo IMS. Foram realizadas oficinas e reuniões buscando inserir o tema no projeto, mas não houve mais financiamento direto aos projetos de SCJS como aquele que havia sido feito pelo Faces – o que também contribuiu para a dificuldade de atores não-governamentais até então mais envolvidos no tema de acompanhar mais de perto os processos em nível nacional, ampliando a citada percepção de “falta de legitimidade”.

► **GT FORMAÇÃO:** Criado após a 1ª Oficina Nacional de Formação/Educação em Economia Solidária, realizada em outubro de 2005, por iniciativa de membros da Senaes e do FBES interessados em aprofundar os debates em torno de princípios, conteúdos e práticas formativas da ES, a partir do entendimento de que estes não estariam sendo suficientemente discutidos e sistematizados, e que o tema havia “ficado um pouco para trás” em relação a outros. A comissão de organização da oficina (cujos membros foram depois quase todos incorporados ao GT) identificou experiências formativas de trabalhadores e/ou de formadores, cujas características foram reunidas em “fichas” para socializar e subsidiar os debates. Da oficina participaram 40 representantes de experiências formativas em mais

de 20 estados, incluindo duas entidades nacionais com acúmulo na área, a Anteag e a Rede de ITCPs (mas, conforme se reconheceu depois no GT, nem todas eram de formação em ES, embora se apresentassem como tal). Da 1ª Oficina deveriam sair diretrizes para a construção de uma política nacional de formação e educação, no entanto o coletivo não teve fôlego para tanto, e produziu apenas espécie de síntese inicial, deliberando pela realização de uma segunda oficina, a ser precedida de oficinas regionais. O ideal segundo o GT teriam sido oficinas estaduais, sob a percepção de que os Fóruns Estaduais e as “bases” do movimento, precisavam de maior acúmulo e reflexão sobre a formação: *“é do nosso conhecimento que a temática de formação não é prioridade nos FEES”*; *“uma das coisas que nos preocupa é a formação política dos trabalhadores/as de ES. Um certo dia eu me assustei quando vi, em uma mesa de abertura de um evento, uma pessoa falando sobre ES que não tinha nada a ver com o movimento”* (trechos de atas de reuniões em 2006). Mas a conjuntura atropelada de 2006, com vários acontecimentos na pauta principal (Conferência, eleições, Conselho, reestruturação do FBES) acabaria forçando a realização de eventos regionais.

As reuniões do GT em 2006 seriam dominadas pela discussão sobre a preparação das oficinas regionais e da 2ª Oficina Nacional (inicialmente previstas para até o fim de 2006): público, pauta, metodologia etc. Alguns temas se impunham no debate: a formulação das bases de uma política nacional de formação, fortemente pautada pela Senaes, mas também abraçada por atores não-governamentais (*“Temos que criar a nossa pauta de política pública de formação em ES. Até hoje o PNQ não é o que a gente quer, por mais esforços que o pessoal da Senaes tem feito, a gente sempre vê pontos que podem ser melhorados”*); a importância da sistematização de experiências, para identificar bases comuns²⁷⁷; o foco na formação de formadores/as, inclusive visando a articulação de uma rede de formadores; a necessidade de discutir a formação formal, ausente no primeiro encontro; e questões metodológicas sobre as oficinas, como o envolvimento dos FEESs e a possibilidade de incluir trabalhadores e não só formadores, como na 1ª Oficina (*“levar em consideração em que momento os trabalhadores articulam os seus processos, como eles se auto-educam e como podem se libertar dos educadores. Pois, sabemos que eles fazem formação entre eles”*). O processo previu a ampliação do mapeamento de experiências, tendo sido elaboradas “fichas” sobre mais de 200 processos formativos, dos quais cerca de 150 foram representados nas oficinas regionais²⁷⁸.

As atividades do GT foram operacionalizadas em parceria com a secretaria executiva do FBES, por meio do convênio com a Cáritas, um elemento que adicionou um novo complicador, já que a questão da reestruturação do FBES, tão candente a partir de meados de 2006, entrou para as reuniões do GT, tornando as coisas “misturadas e confusas”, conforme o diretor do DED (ata outubro/2006). Havia a pressão em realizar as agendas (ou parte delas) em conjunto com a chamada Comissão de Reestruturação, inclusive diante da conjuntura eleitoral de 2006, onde os espaços da formação eram vistos como oportunidade, por seu caráter politizador, para reforçar a reestruturação do movimento de ES nesta conjuntura. Esta pressão expunha claramente as diferenças de tempo entre

²⁷⁷ Cabe lembrar que, paralelamente às discussões que aconteciam no GT-F em torno das oficinas, a Senaes acabaria promovendo alguns encontros de um “Comitê Metodológico de Sistematização”, formado por atores/pesquisadores envolvidos em experiências consideradas significativas, com o objetivo de sistematizar seus fundamentos metodológicos. Entre os processos de formação selecionados estavam os do I PlanSeQ, dos agentes do Brasil Local, da Rede de Gestores, do Fórum Gaúcho de EPS, entre outros. Contudo, este comitê jamais concluiria seus trabalhos, entre outras razões por descontinuidades da equipe do DED/Senaes.

²⁷⁸ Estas fichas estão disponíveis em http://fbes.org.br/gts/formacao/banco_de_dados/

governo e movimento, mas as resistências vinham tanto da Senaes, que não abria mão de concluir as “tarefas” previstas na pauta até o final do mandato, como também de membros do FBES, como explicitou L. Lima, de Catende: “*O acúmulo para a discussão da reestruturação não está dado e nós já temos uma pauta. (...) A reestruturação trouxe uma responsabilidade de grande tamanho para o GT de Formação e nós precisamos de tempo.*” (ata de reunião, outubro/2006).

A 2ª oficina acabou acontecendo apenas em abril de 2007, quando o CNES já estava instalado e os demais GTs já haviam sido extintos. Dela participaram 50 educadores/formadores, que debateram nova síntese dos princípios, metodologias e conteúdos já indicados em 2005, além de questões como a rede de formadores, a relação entre educação popular e formação em economia solidária, educação para autogestão e qualificação para eficiência econômica. Estando o GT já em vias de desarticulação, não participaria de modo tão ativo da proposta de construção dos Centros de Formação, que já então começava a se desenhar. Mas vários de seus membros permaneceriam no Comitê de Formação do CNES, onde a discussão sobre a política de formação continuou a se desenrolar.

► **GT RELAÇÕES INTERNACIONAIS:** Este GT possuía uma dinâmica de funcionamento completamente diferenciada dos demais, sempre pautado pela agenda de eventos internacionais com presença da economia solidária, como os Fóruns Sociais Mundiais, Feiras Internacionais (principalmente a Feira de Santa Maria), espaços como o Mercosul (Integração Produtiva do Mercosul Social e Solidário), ou representação brasileira em eventos de articulação das “redes internacionais”, como a RIPESS. Era integrado principalmente por atores de entidades de apoio que haviam constituído o “núcleo duro” do chamado GT Brasileiro que se reunia desde 2001, antes da criação do FBES e da Senaes. De certo modo, estes atores haviam se consolidado como coletivo de referência de relações internacionais, permanecendo como tal mesmo após a extinção dos GTs, de modo relativamente independente das instâncias do próprio FBES, como exemplificam as reuniões com as redes internacionais realizadas durante o FSM 2009, em Belém do Pará. Neste mesmo ano a situação seria confrontada em reunião da Coordenação Nacional do FBES, que decidiu então que o GT seria extinto, e a área de relações internacionais passaria a ser desempenhada pela própria Coordenação Executiva. Esta, em contrapartida, para dar conta da tarefa, criou em 2010 uma “Articulação de Relações Internacionais”, sem estrutura de “GT do FBES”, desde então em funcionamento.

Estas foram as dinâmicas iniciais que caracterizaram a construção das atividades e ações da Senaes descritas anteriormente. Mas a instalação do Conselho, no final de 2006, e o posterior quadro de redefinição geral de relações Estado-sociedade que caracterizaria a transição entre os dois governos Lula marca o início de um período de mudanças nas dinâmicas de interação entre governo e movimento organizado de economia solidária, objeto da próxima seção.

4.3.2. O período 2007-2010: tensões e redefinições nas relações governo-sociedade

Se o período anterior foi marcado por esforços de construção conjunta entre atores governamentais e do movimento organizado, tanto nos espaços de diálogo, quanto no início de parcerias na execução de projetos, o novo período trará uma reestruturação destas dinâmicas de interação, com tensões de parte a parte. Com a extinção dos GTs por conta da instalação do Conselho Nacional, perde força o impulso de construção conjunta que, embora atravessado por inúmeras polêmicas, conforme relatos acima, havia predominado durante a primeira gestão. Independente de permanecerem dinâmicas de forte articulação coletiva, como por ex. nos Centros de Formação ou no SIES, a passagem para uma dinâmica de interação considerada “muito menos participativa” tem sido enfatizada na fala de diversos integrantes de entidades (principalmente de universidades e ONGs) que participam do FBES.

Já em maio de 2006, com a previsão de realização da Conferência e de início de funcionamento do CNES, lideranças à frente do Fórum Brasileiro deram início a um processo de auto-avaliação sobre o FBES em que se colocou fortemente a necessidade de reestruturação e rediscussão da composição do Fórum, sua forma de funcionamento e seus conteúdos prioritários. Em texto de natureza informal produzido no início de 2007 por Bertucci, da Cáritas, e divulgado entre as redes do FBES e fóruns estaduais, há uma tentativa de resgatar aspectos básicos das mobilizações de 2002/2003 que resultariam na criação do FBES, de modo a refletir sobre o que avançara e o que permanecia como desafio na interlocução Estado-sociedade. A avaliação positiva da incorporação da Plataforma do FBES no programa da Senaes no PPA, tornando visíveis demandas da ES e favorecendo sua articulação e construção, contrasta com a constatação da fragilidade na implementação das políticas e a crítica sobre opções que nem sempre resultaram no fortalecimento do projeto de afirmação de outra economia. Mas Bertucci estende a reflexão sobre as dinâmicas no espaço público-governamental também aos limites e desafios de FBES/FEESs enquanto instrumentos de mediação e mobilização do “movimento em construção”:

“De forma descontínua, algumas vezes 'paralela', com 'assimetrias', diferenciações regionais, diferenciação de esforços e compromissos de confluência entre os 3 segmentos principais, o movimento cresceu (para alguns “inchou”) à sombra de quase que um único provedor-interlocutor: a Senaes. Com pouca, ou mínima, capacidade de exercitar seu papel de “controle social”, uma das bandeiras levantadas pela Plataforma é de ampliar interlocuções para dentro do Estado e junto à sociedade civil, movimentos sociais.” (BERTUCCI, 2007: 6).

Contrariando assim certa visão otimista da construção conjunta das políticas no período inicial, o balanço por dentro do FBES já no início do segundo período era de que esta construção se dava de forma desigual, reconhecendo-se o avanço nas parcerias em algumas áreas (Bertucci cita o mapeamento e a formação), mas também tensionamentos claros em algumas políticas (aqui ele não cita, mas uma das políticas já então alvo de polêmica era o PPDLES, como se verá).

De modo geral, havia a percepção de fragmentação e pouca integração das ações, e, apesar de relativo consenso quanto à incorporação da pauta de demandas dos EES

representados no Fórum, não havia o mesmo consenso quanto à efetiva participação do FBES nas decisões de políticas públicas. Outro questionamento cada vez mais frequente dizia respeito à concentração da interlocução na Senaes, mesmo com a transversalidade sempre na pauta. A meu ver, como retomarei, isso reflete um dilema recorrente, em que a secretaria é vista como *locus* específico da ES no governo federal, reivindicada frequentemente como espaço que “pertence” ao movimento de ES, ao mesmo tempo em que se critica o reducionismo desta concepção, sob o entendimento de que é preciso se abrir a outros atores, temas e áreas de interação política.

Elementos como estes, presentes nas avaliações do primeiro período de existência da Senaes e do FBES, desembocavam em novos desafios que se abriam com o recém-instalado Conselho, enquanto espaço agora institucionalizado de relações que se mostravam fragilizadas e insuficientes do ponto-de-vista da efetiva participação e controle da sociedade civil na definição e acompanhamento de políticas (de vários órgãos) voltadas à ES, conforme o informe informal de Bertucci sobre a pauta do CNES, publicado nas redes de ES por ocasião das reflexões acima.

“Boa parte dos/as conselheiros/as, mais da metade do CNES, são atores do FBES ou indicados por nós. (...) É o espaço do “Estado Democratizado”, onde é possível o exercício do compartilhamento de decisões, que assumidas, devem ser “monitoradas”, senão “cobradas”! Mas é o espaço do Estado, não do “movimento”. Este deve organizar-se para propor, disputar propostas, negociar consensos e, sobretudo, mobilizar forças para fazer valer suas propostas. A força do movimento para dentro do Estado – no nosso caso, do CNES – está na sua capacidade de produzir proposições e mobilizações para fazê-las valer!” (E-mail de Bertucci às redes de ES, 3/2/2007).

Para os atores na “linha de frente” do FBES, já se vê, o caminho para fortalecer o novo espaço institucionalizado de interlocução e participação passava pelo fortalecimento e mobilização da ES. É neste contexto que ainda em 2006 começaram articulações para a chamada *reestruturação* do FBES, aproveitando inclusive, como se viu, as dinâmicas do GT Formação. A reestruturação fora diagnosticada como prioridade nas instâncias de Coordenação do FBES, e seus processos de mobilização confrontavam-se com os desafios de ativar dinâmicas orgânicas dos fóruns locais – que, em muitos estados, não passavam de algumas pessoas de referência, e mesmo os fóruns estaduais em muitas UFs não estavam ativos, além de não contarem com equipes liberadas e/ou infraestrutura física. A partir das discussões e encontros nos territórios, a proposta era mobilizar plenárias estaduais que preparassem para uma IV Plenária Nacional – inicialmente planejada para 2007, mas que acabou se viabilizando só em 2008.

A IV Plenária foi um marco no estremecimento das relações entre os principais atores envolvidos nas políticas, como se discute mais à frente, mas antes disso, ainda em 2007, várias divergências anunciadas já se intensificavam, como na elaboração do novo PPA, na proposta conhecida como Pronades, ou nas configurações assumidas pelo PPDLES/Brasil Local.

O PPA 2008-2011 tornou-se um dos principais objetos de discussão nas primeiras reuniões do Conselho em 2007, mas a avaliação de atores envolvidos na Coordenação do FBES foi de que pouco se aproveitou a oportunidade para avançar por ex. nas principais propostas colocadas pelo

Fórum. Conforme entrevistas realizadas por Ronconi (2008) com membros da Senaes e do FBES, a avaliação entre os atores não-governamentais foi de que, nos processos do novo PPA, a Senaes “não se empenhou” para captar o recurso para a criação do que seria um sistema nacional de finanças solidárias ou um fundo para a ES para financiar um programa aos moldes do Pronaf (de forma um pouco idealizada acerca deste último).

Embora nas interpretações de atores não-governamentais pareça existir relativa compreensão acerca das limitações nas quais estão imersos órgãos governamentais pequenos e de temática nova como a Senaes, o que por sua vez vincula-se a contextos institucionais já expostos no cap. 3, por outro lado verifica-se uma percepção generalizada de que, mesmo dentro de limitações, há determinadas escolhas feitas dentro desses órgãos de modo que as prioridades adotadas nem sempre coincidem com aquelas pautadas pelo movimento organizado. Isso ficou bem claro no caso do PPDLES/Brasil Local, até 2008 implementado de forma isolada em relação ao conjunto da secretaria e totalmente desvinculado das discussões no FBES.

Já em fevereiro de 2007, conforme encaminhamento em reunião da Coordenação Executiva do FBES, este enviara ao Defes/Senaes pedido de esclarecimentos sobre a segunda fase do projeto (então em articulação com MDS e MMA para ser ampliado), considerando os seguintes pontos: (1) a seleção das comunidades envolvidas na nova etapa e a utilização das indicações apresentadas pelos FEESs; (2) o tratamento das expectativas e demandas levantadas pela ação dos agentes do projeto; (3) a demanda por informações sobre o programa, incluindo um balanço de seu andamento até então; e (4) a solicitação de participação do FBES na coordenação do projeto, visando contribuir e exercer o controle social como se fazia em outras ações (citando-se como exemplos as feiras e o mapeamento). Não houve respostas claras do Diretor do Defes a respeito dos três primeiros pontos, sobretudo referente aos resultados/encaminhamentos às demandas identificadas – algo que, como já discuti, caso fosse feito, acabaria por colocar em xeque a própria concepção que estruturava o projeto, sob inspiração da experiência gaúcha dos TEAGs e enfrentando problemas bem similares. Quanto ao quarto ponto, porém, Manetti deixou claro que não haveria instância de gestão governo-sociedade no projeto, ainda que tenha acenado com a possibilidade de reuniões periódicas do FBES com a coordenação do PPDLES²⁷⁹.

Após esta breve interlocução, a Coordenação Executiva do FBES divulgou nota pública a respeito da continuidade do PPDLES, onde afirmava que

“[é] preciso ficar bem claro para os FEESs e a sociedade em geral que o FBES não é co-gestor, co-idealizador ou mesmo parceiro neste projeto. Em nenhum momento houve qualquer discussão institucional com a Senaes a respeito do mesmo para realizar o seu lançamento no passado, e para esta segunda etapa, a primeira conversa aconteceu durante a reunião da coordenação agora em fevereiro, com as decisões já encaminhadas pela Senaes.” (“Nota da Coordenação Executiva do FBES”, 23/2/2007, grifos meus).

A nota também reforçou a necessidade de afirmar o então recém-instalado Conselho como

²⁷⁹ Conforme Nota assinada pela Coordenação Executiva do FBES, de 23 de fevereiro de 2007, disponível na página do FBES em <http://miud.in/14gX>

espaço por excelência de debates e encaminhamentos sobre as políticas (não só da Senaes, mas de outros órgãos), com proposta do FBES para intensificar as interações.

Particularmente para o Defes, as tensões junto ao FBES no caso do PPDLES foram tratadas como se girassem em torno da “independência dos agentes comunitários em relação ao FBES”. De certa forma, este foi o argumento reducionista que se naturalizou nas discussões à época, sempre deixando de lado no debate as questões problemáticas no centro das concepções e métodos do projeto. Uma das consequências disso foi que, apesar das desarticulações internas da própria secretaria, esta acabaria se fechando na defesa ao PPDLES como prioridade política, ao menos nos ciclos do projeto que antecederam a chamada pública de 2009.

De modo mais amplo, porém, este tipo de argumento se generalizaria dentro da Senaes desde o início do segundo governo Lula, com a crescente identificação do FBES enquanto espaço que não dava conta de expressar a diversidade nem de unificar minimamente as perspectivas divergentes – embora o fortalecimento inicial da “unidade na diversidade” tenha sido opção da própria equipe de direção da Senaes (*cf.* 4.3.1). Um dos fatos mobilizadores aqui foi certamente a existência de atores sociais, notadamente as grandes representações de empreendimentos, que interagem diretamente em espaços de interlocução e definição de políticas.

Outro ponto que passou a ser recorrente foi a respectiva autonomia dos órgãos e entidades interagindo: “Sentar junto à mesa não é perda de autonomia. (...) Montar mesa de negociação é um avanço no Estado brasileiro, que sempre tratou o movimento social como caso de polícia”, diz gestor entrevistado por Ronconi (2008: 205). Apesar de discursos mais ou menos convergentes sobre a autonomia de organizações da sociedade na apresentação de demandas e da autonomia de órgãos de governo na definição de certos aspectos da política, também no caso da rede de ES verifica-se entre organizações sociais o que se entende como neutralização de processos legítimos de pressão, crítica e negociação, de modo similar a outras dinâmicas de participação nos anos Lula (*cf.* cap. 3). Conforme diz ator não-governamental entrevistado por Ronconi: “a autonomia do movimento fica confusa quando a Senaes entende que dita regras para o Fórum. Aí sim, se o Fórum se dobrar e se vincular aos interesses da Secretaria ele perde a identidade e a autonomia” (*in:* RONCONI, 2008: 205). Aqui, a espinhosa questão da sustentabilidade do FBES é tema que retorna sempre, como acrescenta outro ator do FBES: “[n]ão é porque o Estado está financiando algo que nós sejamos reféns e que não possamos falar nada contra” (*ibid.*, 207). Para um terceiro ator do FBES entrevistado por Ronconi, existiria certa simplificação até por parte de alguns EES e entidades ao enxergarem o financiamento público como fator de dependência: “Não é isso. Agora vai ser muito difícil, por vício cultural, a gente passar a admitir que é um direito a gente ser financiado pelo Estado até para ser contra o Estado” (*ibid.*, 204), recolocando a questão em termos de direitos, apontando para uma possibilidade de construção fora da lógica compensatória que retomaria a perspectiva de “dom da cidadania”.

A outra questão que emerge com força aqui tem a ver com os limites da participação frente à lógica de funcionamento da democracia representativa, algo que já discutia no cap. 3 a respeito

da frustração generalizada das organizações da sociedade civil em relação aos espaços de interlocução no governo Lula. Em especial, a promoção de formas de interação que valorizem a escuta respeitosa do divergente e o debate em busca de consensos parece ser um complexo desafio dentro da lógica mais verticalizada das estruturas do sistema de democracia representativa. Nesse ponto, o secretário Singer expõe com precisão este desafio, tão central para pensar o funcionamento de uma rede no espaço de produção das políticas:

“A conciliação é construída por meio de negociações em que nem os representantes da sociedade civil e nem os do estado podem perder sua autonomia. Porque de sua autonomia depende sua autenticidade e desta sua capacidade de representar e portanto seu poder político. A negociação, no campo da economia solidária, se dá entre representantes da sociedade e do estado, sendo os representantes de ambos os lados muitas vezes provenientes dos movimentos sociais que optaram pela economia solidária, portanto entre pessoas que adotam os mesmos princípios, mas que – pelas posições que ocupam – podem facilmente ter opiniões bastante divergentes sobre os problemas a enfrentar e as soluções para os mesmos. *O que pode significar, em muitos casos, que a negociação não deve começar por trocas de concessões para reduzir as diferenças entre propostas, mas por troca de idéias e informações que levem à aproximação das opiniões divergentes.*” (SINGER, s/d-b, grifos meus).

Limites da participação e legitimidade da representação em relações institucionais, autonomia de cada instância na interlocução e sustentabilidade do FBES seriam alguns dos vários pontos de tensão latente ou explícita na IV Plenária, a primeira a ser convocada pelo próprio Fórum. Esta plenária certamente constituiu importante espaço de avanço político para a ES, fruto de rico processo de elaboração descentralizada, em várias etapas, ao longo de quase dois anos (cf. SANTOS, A., 2010), fortalecendo dinâmicas orgânicas de mobilização. Nela, redefiniram-se com maior foco e detalhamento as “bandeiras” do FBES, cujos quatro eixos principais reforçaram (apesar de diferenças) as mesmas prioridades estabelecidas na Senaes e na Conferência, em torno do “trinômio de acessos” e do marco legal.

Também buscou fortalecer os fóruns estaduais, na perspectiva de que é afinal nas interações de base territorial que a articulação nacional adquire organicidade, por ex. em deliberações como a de que as entidades/redes ditas “nacionais” precisariam participar em pelo menos 7 FEESs para serem consideradas como tal. Isso alterou a composição da Coordenação Nacional, até então liderada por integrantes do ex-GT Brasileiro (mais as indicações que vinham das UFs), porém na nova composição saíram por ex. ONGs como Ibase e Fase, e entraram três entidades de abrangência importante que até então estavam fora da estrutura de coordenação: Unisol, Unicafe e IMS.

Não obstante estes avanços, o resultado imediato da plenária foi um forte baque não só nas relações com a Senaes, mas sobretudo nas próprias dinâmicas de relações dentro do Fórum. Em particular, os momentos finais da plenária, que levaram a violento impasse e obrigaram ao seu encerramento precoce, antes de concluir as deliberações sobre 4 pontos, foram muito duros e explicitaram divisões profundas dentro da ES nas formas de pensar e agir.

Os acontecimentos da IV Plenária podem suscitar (como suscitaram) várias interpretações, por isso, sob o risco de simplificar algo impossível de ser resumido, resalto três conflitos ali fortemente presentes, e a meu ver interrelacionados:

1) Sobre a natureza do FBES, a Plenária deveria discutir se o Fórum é um *movimento social* ou *instrumento* do movimento de ES. As propostas iniciais giravam em torno da concepção do FBES enquanto **a)** “instrumento do movimento de ES”; **b)** “espaço de articulação e diálogo entre diversos atores e movimentos sociais”; **c)** “ao mesmo tempo instrumento do movimento e o próprio movimento”; **d)** “hoje um instrumento de articulação, mas busca se tornar um movimento social”; ou **e)** “movimento social”. No fim, a proposta final aprovada fundiu algumas das propostas acima e o FBES foi definido como *instrumento do movimento*, consensuando que este não se resume àquele – a meu ver, uma deliberação correta, já que o campo da ES é, como já argumentei, bem mais amplo do que a parte dele que se organiza, e mesmo entre aqueles que estão organizados porém não fazem organicamente parte do FBES. Para outros ainda, a Plenária teria solucionado adequadamente ao unir as duas coisas. Sintomaticamente, porém, não se entrou em debate de fundo sobre a natureza e composição do *movimento* em si, qual a compreensão afinal sobre quem são seus participantes e representantes etc.

2) Sobre a relação com *outros movimentos sociais*, a Plenária não acatou a proposta de que estes passassem a integrar a estrutura do FBES, mantendo ao invés os três segmentos que já se cristalizaram nos espaços institucionais – empreendimentos, entidades de apoio, gestores públicos (em rede) –, e reforçando os respectivos entendimentos sobre cada um deles. Quanto a outros movimentos sociais, definiu-se que *não* participam nem no segmento de EAF (como previa uma das propostas iniciais), e sim que são “aliados na construção de lutas comuns, a partir das pautas específicas a cada um”. Essa deliberação foi percebida como “equivoco histórico” por alguns atores (particularmente que atuam junto a movimentos de trabalhadores rurais, mas também de outros, como o de mulheres) e até demarcação de posições ideológicas e espaços de poder, tanto mais porque a definição final do “instrumento do movimento de ES” é de que se trata igualmente de um “espaço de articulação e diálogo entre diversos atores e movimentos sociais”. Já a posição que prevaleceu reforçava a ideia de que “não necessariamente quem está junto precisa ser um segmento do FBES ou ter assento em sua coordenação”, assim como o FBES não integra a estrutura de outros movimentos com os quais compartilha bandeiras e de cujas ações pode vir a participar – além de que a participação de outros movimentos rurais e urbanos que também praticam a ES já estaria se dando, na representação como empreendimentos, nos fóruns locais.

3) Sobre a *presença de atores governamentais* na composição do FBES, a Plenária reforçou a concepção de que os gestores participam do FBES organizados em rede, porém foi na votação da composição da Coordenação Executiva, em que uma das propostas previa a participação de 2 gestores, sendo 1 da Rede e 1 *gestor federal*, que a Plenária acabou sendo interrompida antes do fim. Esta proposta não estava prevista originalmente e foi inserida a partir dos debates nos subgrupos, nos quais se aprovou o texto submetido por um grupo vinculado ao Fórum Gaúcho (aliás, o RS não enviara previamente o documento final da plenária estadual, já por conta de suas fortes divisões internas). Como esta segunda proposta também previa um número maior de representantes de EES, ao definir explicitamente que, além dos 7 definidos nas distribuições regional, mais 3 membros viriam especificamente de

entidades nacionais de representação de EES (as chamadas “ligas ou uniões”), argumentou-se que a posição contrária seria “contra os EES”, quando de fato a grande objeção havia sido a inserção do gestor federal, algo que nunca fora pautado ao longo dos processos prévios da Plenária. Por outro lado, a posição contrária à presença de gestores foi associada predominantemente aos que haviam defendido a complicada equivalência entre FBES e movimento. Após duas sucessivas anulações da votação da proposta, sob clima pesadamente polarizado, as deliberações sobre este e outros 3 pontos restantes que não puderam ser votados foram transferidas aos Fóruns Estaduais e consolidadas só no fim de novembro, na reunião seguinte da Coordenação Nacional²⁸⁰.

Vale ainda registrar que, num dos movimentos mais equivocados das etapas pré-Plenária, a Coordenação Executiva (também Comissão Organizadora da IV Plenária) definira que atores do governo federal e outros convidados e observadores *não* teriam *direito a voz*, algo que chegou a motivar dentro da Senaes a discussão se afinal esta deveria participar ou não. A decisão da organização da Plenária obviamente refletira a intensa necessidade do FBES de afirmar sua identidade própria, o que não impediu a posterior auto-crítica de alguns membros: “*Até hoje tem gente que diz que o Fórum é da Senaes. Então o movimento precisava cada vez mais ir se definindo independente de maior ou menor relação com a Senaes. Mas nesse processo a gente não fez um bom processo político*”, admitiu ator não-governamental em entrevista a Ronconi (2008: 206, grifos meus). Apesar do convite à Senaes ter sido depois formalizado e do cerceamento de voz dos observadores ter sido revogado logo no início da Plenária, mais um estrago nas relações estava feito, contribuindo para acirrar ainda mais o ambiente antagonizado já instaurado em relação aos outros pontos polêmicos e que culminaria no encerramento da Plenária após os conturbados processos de votação sobre a nova composição da Coordenação Executiva.

Considero que a Plenária também foi exemplar de como as formas da democracia representativa impõem limites ao exercício da democracia direta não só nas relações com o Estado mas também nos espaços de decisão coletiva da sociedade civil, referindo-me em especial a procedimentos como a decisão por maioria de votos de delegados/as – de modo bem similar a problemas já observados em espaços mais tradicionais de organização política (partidos, sindicatos, entidades estudantis). Isso porque, após os debates em subgrupos em torno das definições que haviam vindo dos estados a partir do texto-base, as deliberações finais da IV Plenária foram obtidas por meio de maiorias, o que significa que posições previamente divergentes não deixaram de existir, em situação de concorrência (quase como numa disputa de

²⁸⁰ “[O] encaminhamento (...) foi de que as delegações se reunissem em seus Estados e concluíssem o trabalho iniciado na Plenária para que os resultados estaduais fossem deliberados na VIII reunião da Coordenação Nacional” (SANTOS, A., 2010: 144). No caso da Coordenação Executiva, a proposta que saiu posteriormente vencedora, com o apoio de 18 FEESs, foi a da composição da com 13 integrantes (7 representantes de EES, 5 de entidades e redes nacionais, 1 da rede de gestores). A outra, objeto da polêmica, previa 15 integrantes: além dos 7 de EES, 3 de entidades nacionais de apoio, 3 de entidades nacionais de representação de EES, e os 2 gestores (Rede e federal). Além da CE, os outros 3 pontos só concluídos em novembro tratavam de coordenações macrorregionais, Secretaria Executiva, e GT de gênero ou de mulheres.

“teses”). Precisamente, os embates finais evidenciaram o problema de decidir via votação (por contraste, depois por contagem) num clima de divergências profundas, em que os erros cometidos tornaram-se objeto de um impasse do qual as regras democráticas *formais* simplesmente não deram conta, demonstrando a questão premente no seio da ES da valorização de *outras* posturas e práticas democráticas voltadas ao exercício *substantivo* da democracia²⁸¹.

Por outro lado, parece significativo que o impasse na IV Plenária tenha se explicitado justamente na composição da Coordenação Executiva, na prática uma instância que concentra certo grau de poder político-decisório (mesmo que subordinando-se às decisões mais gerais da Plenária e da Coordenação Nacional), simbolizando a dificuldade de parte dos atores da ES de avançar no entendimento de que estruturas representativas estão sobretudo a serviço da articulação e dos acordos do multifacetado coletivo.

No mesmo sentido das considerações anteriores, as tensões na IV Plenária e em outros muitos espaços coletivos da ES parecem escancarar certos dilemas da lógica de funcionamento da esquerda mais “institucional”, aos quais já me referia ao tratar das relações Estado-sociedade nos anos Lula (cap. 3), em especial o difícil entendimento sobre outras lógicas de mobilização e ação coletiva, fora da concepção centralizadora, com base em estrutura de direção etc. – aliás, mais um argumento seguidamente mobilizado para justificar porque o FBES afinal não seria movimento. Em particular, pode-se afirmar que nos estudos sobre ES a questão específica da relação com partidos políticos tem sido pouco explorada²⁸², apesar de ser empiricamente um dado bem evidente – e, creio, um dado que mereceria maior discussão acerca de seus significados para as diferenças de ideários e práticas dentro da ES.

Por fim, seria um equívoco sem tamanho simplificar as divisões que apareceram na IV Plenária em termos de “governistas” X “autonomistas” (como em certas leituras à época, aliás associadas à também complicada oposição “produtivistas” X “solidaristas”)²⁸³, já que há posições as mais diversas dentro e fora de instâncias governamentais e não-governamentais. Mas não se

²⁸¹ Várias reflexões posteriores caminharam nessa linha, por ex. o texto encaminhado às redes de ES por Euclides Mance, presidente da Mesa que conduziu os trabalhos da plenária final: “Sabemos que o conteúdo político da democracia jamais pode ser reduzido aos seus ritos formais. Todavia, a conduta que a Mesa manteve até o final dos trabalhos respeitando o regimento aprovado e os ritos formais de acatar as questões de ordem que foram interpostas e acolhendo os encaminhamentos apresentados que facilitassem a condução dos trabalhos com a anuência do Plenário visou assegurar a democracia que busca o consenso e preserva o dissenso argumentado.” (“Formalidades da democracia, seu conteúdo político e a autogestão”, e-mail de 2/4/2008).

²⁸² Ronconi (2008), por ex., apenas sugere em seu estudo que o PT tende a influenciar as políticas públicas da Senaes de uma maneira indireta, mas não desenvolve esta ideia. Um dos poucos a se aproximar do tema foi Paulo Marques, que em 2007 analisou as teses das correntes internas do PT apresentadas no III Congresso do partido com foco nas questões ligadas à economia solidária e à autogestão, e em 2009 fez um panorama de como estas aparecem nos documentos oficiais dos principais partidos de esquerda, embora sem entrar nas (grandes) diferenças de posição dentro de cada partido (MARQUES, P., 2007; 2009).

²⁸³ Houve outras associações ainda mais complicadas (e a meu ver nefastas para a ES), como o clima estabelecido em cima de suposta divisão entre “gaúchos” e “não-gaúchos”. De modo muito significativo, o Fórum Gaúcho de EPS (epicentro da proposta no centro da polêmica sobre a Coordenação Executiva) acabaria de fato rachando logo após a IV Plenária (cf. SANTOS, A., 2010).

pode negar que estes conflitos eclodiram justamente porque havia um debate inacabado sobre a existência e natureza do tal “movimento em construção” e pelas divergências de fundo, jamais superadas (nem depois), em torno de formas de interação política.

Após a IV Plenária, a Coordenação Executiva permaneceu em Brasília nos dias imediatamente posteriores, e realizou reunião com a equipe da Senaes, buscando evitar maiores rupturas no diálogo. Posteriormente, o seminário realizado antes da reunião do CNES em julho ajudou a manter e restaurar relações. Depois, em novembro, já na reunião da Coordenação Nacional em que, entre outros assuntos, foram decididos os impasses da IV Plenária, o FBES promoveu duas importantes mesas de diálogo, uma com representantes de movimentos sociais, e a outra com representantes de órgãos de governo, ajudando assim a refazer vínculos na rede de políticas²⁸⁴. Apesar disso, o ambiente de antagonismos permaneceria, ora abertamente, ora de modo subterrâneo, e em certo sentido até inexplicável para atores de perfil mais voltado à conciliação e ao diálogo que participam nessa rede em torno das políticas.

Aos acontecimentos específicos das relações Estado-sociedade no campo da ES, pode-se acrescentar o quadro mais geral de distanciamento entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, que se agravou tanto pela dificuldade de transformar em medidas concretas as propostas construídas nos espaços de participação, quanto pelas polêmicas em torno do marco regulatório das parcerias via convênios²⁸⁵. Mais uma vez, os antagonismos devem ser matizados, pois é preciso cautela na constante menção a grandes entidades monolíticas como o “governo” e a “sociedade civil”. De fato, o secretário Singer foi um dos primeiros (e poucos) dirigentes a vir a público para falar da chamada “crise das ONGs”, e mostrar como o ambiente por ele identificado com uma “caça às bruxas” estava sendo prejudicial às políticas sociais²⁸⁶. A redefinição das relações com entidades privadas sem fins lucrativos também se tornaria um ponto principal de

²⁸⁴ Da primeira mesa, participaram representantes do MST Nacional, do Fórum de Segurança Alimentar (FBSAN), da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), do Fórum Nacional de EJA, do Faces do Brasil e da Marcha Mundial de Mulheres. Da segunda, participaram representantes da Senaes/MTE, da Sesan/MDS, da SDT/MDA e da Secretaria Geral da Presidência, conforme o relatório da VIII Reunião da CN do FBES.

²⁸⁵ As entidades de ES participavam destas discussões mais amplas, como pode exemplificar carta de 4 de agosto de 2008 solicitando audiência com o Presidente da República, assinada pelo presidente da Cáritas, e subscrita por 25 entidades, redes e fóruns, entre elas o FBES, a Unicafe e a Unisol, entre outras ligadas mais diretamente ao campo da ES. Na carta, as entidades acusam a “profunda crise” que estão vivendo e afirmam que, se os procedimentos já eram “complicados, confusos e contraditórios”, a nova regulamentação teria tornado a situação “impossível”, inviabilizando qualquer colaboração, além de ter sido feita à revelia das organizações da sociedade civil bem como dos próprios atores dentro dos vários ministérios que lidam com o financiamento de projetos executados por organizações sociais.” (Ofício da Cáritas nº 111/2008)

²⁸⁶ Em entrevista à Agência Brasil, Singer diz: “A partir de 2007 começou uma caça às bruxas, a meu ver. É sempre a mesma coisa: há irregularidades? Sim, há. Devem ser evitadas? Sim, devem. Só que as irregularidades, provavelmente, estão presentes numa minoria de contratos. (...) Talvez você evite alguma coisa, mas, em compensação, as dificuldades que você cria... Para começar, custa caro ao erário. Algumas vezes, tanto ou quanto as fraudes custavam antes. Mas, antes de mais nada, você atrasa e dificulta políticas que ajudam milhões de pessoas. Não é a finalidade, mas acaba acontecendo.” (“Medidas de moralização trazem dificuldades às políticas sociais”, *AB*, 30/6/2009). Ver também artigos de Singer publicados no período pós-mudanças, como “A crise das ONGs e das políticas sociais” (in: *FSP*, 9/10/2008).

pauta no CNES nas reuniões de outubro de 2007, julho de 2008 e junho de 2009 (cf. 4.6).

Em suma, a partir do segundo governo Lula, observa-se crescente dissociação entre as duas instâncias nacionais da ES que haviam nascido da mesma semente de articulação, em que nem o FBES é considerado mais como único interlocutor, embora segundo o discurso geral continue a ser interlocutor “preferencial” (cf. RONCONI, 2008), nem tampouco a Senaes é mais vista como lugar exclusivo das políticas públicas, sequer como possível articuladora da execução transversal. Nos dois casos, a mudança na postura, abrindo-se a “outros” atores governamentais e não-governamentais é bem-vinda, justificada tanto pelos critérios e procedimentos de operação do Estado, com base na universalização de procedimentos e não na intermediação de grupos de interesse, como pela necessidade de fortalecer a transversalidade e o CNES como espaço institucional. Mas a justificativa de abertura a outros atores também serviu para consolidar, do lado de atores do governo, certa leitura aqui mencionada sobre o Fórum como resistente a atores “estranhos ao movimento”, disputando abertamente recursos públicos (cf. SINGER, s/d-b). Nesse sentido, houve espécie de inversão no discurso da participação, tendo estabelecido-se uma postura quase que contrária à incidência do FBES na definição de ações e aplicação de recursos. Além disso, chama atenção a descontinuidade de apoio financeiro ao Fórum – que pode se justificar por uma série de motivos, como falta de recursos, novas regras de parcerias etc., mas nunca é demais lembrar que o fortalecimento à organização social havia sido um dos eixos da Plataforma incorporada nas políticas federais de ES. Por outro lado, as falas dos atores envolvidos mais diretamente na interlocução passam a se referir quase que homoganeamente ao “governo” (a “postura do governo”, a “decisão do governo” etc.), retomando certas matrizes anti-institucionalistas que no limite desconsideram diferenças nas interações dentro do Estado, levando a medidas como a exclusão inicial de atores governamentais na IV Plenária.

Por ora, uma avaliação das dinâmicas de relações no segundo período é de que a vocação de construção conjunta permaneceu em vários espaços, porém, as dinâmicas observadas nas políticas específicas corroboram a hipótese de que a materialização desta vocação variou segundo os temas e os interlocutores envolvidos. Pensar que as relações entre atores diversos em posições dentro e fora do aparelho do Estado se desenrolaria sem tensões e atritos seria ingênua idealização, já que o conflito é tão constitutivo destas relações quanto a cooperação. Porém, o que causa perplexidade entre vários atores envolvidos (entre os quais me incluo) é a virtual mutação de um ambiente inicial em que haviam predominado esforços partilhados de construção de um espaço público antes inexistente, para uma distinção bem mais radicalizada das posturas em torno da oposição “ser do governo” X “ser do movimento”, situação que se cristalizaria assim pelo resto do governo Lula.

4.4. A dinâmica de relações no entrecruzamento com outras questões na agenda de políticas do governo federal

Uma das principais expectativas sobre o papel da Senaes sempre foi a busca de articulação e integração com outras ações do governo federal que já atuavam ou poderiam vir a atuar no sentido de fortalecer a economia solidária²⁸⁷. Para isso, ainda em 2003 a equipe iniciou uma série de reuniões interministeriais para apresentação da secretaria e de suas propostas de ação e para conhecimento das ações desenvolvidas ou previstas por outros órgãos do governo federal, além de inserir a temática no conjunto das ações do MTE. Nos anos seguintes, foi se consolidando a percepção de que as relações envolvendo políticas de ES se espalhavam por muitas outras áreas de políticas públicas, confirmada por estudos exploratórios com base nos PPAs realizados a pedido da Senaes para identificar quais programas ou ações “dialogavam” com a economia solidária²⁸⁸. Posteriormente, o próprio secretário passou a afirmar que 22 órgãos federais realizavam políticas de ES (SINGER, 2009), uma informação muito difundida desde então.

Em termos da rede de políticas de que trato aqui, embora o número citado pelo secretário se aproxime muito mais da realidade do que os mencionados estudos sobre os PPAs, nem todos estes órgãos, como se verá nas próximas seções, realizam políticas voltadas à economia solidária. Assim, apesar da disseminação do tema e de relações que chegaram a ser construídas em algum momento, o envolvimento se deu de forma desigual: algumas áreas assumiram a ES explicitamente como parte de suas estratégias, outras levaram adiante ações voltadas a segmentos ou grupos específicos dentro da ES, outras passaram a reconhecer que ações que já desenvolviam estavam relacionadas à ES mesmo que originalmente não a mencionassem. Paralelamente, houve áreas em que o diálogo inicial não se desenvolveu, ou que integraram a rede apenas formalmente e de modo disperso e irregular, ou mesmo relações de conflito ou oposição – que também são um tipo de relação.

Quais as questões ou temáticas de políticas públicas, em torno das quais se organizam campos ou comunidades envolvendo determinado número de atores governamentais e não-governamentais, nas quais houve ou há algum tipo de interface com a economia solidária? Como se estabelecem as relações no âmbito de questões já consolidadas na agenda pública e seus

²⁸⁷ Em muitos momentos, esta função de articulação intergovernamental seria inclusive considerada pelos atores envolvidos como mais importante do que as tarefas de execução setorial, remetendo a questionamentos sobre o papel e o lugar institucional da economia solidária no governo federal, um ponto que retomarei adiante.

²⁸⁸ Trata-se de dois estudos realizados por uma das especialistas reconhecidas dentro do campo, a socióloga Alzira Medeiros, ex-gestora de economia solidária na Prefeitura de Recife (gestão 2001-2004), na época dos estudos colaborando no Centro de Estudos Josué de Castro. No primeiro, fruto de parceria MTE/Ipea e feito a partir do PPA 2004-2007, foram identificados programas e ações em 13 ministérios/secretarias especiais e 5 bancos (MEDEIROS, 2005). No segundo, fruto de parceria MTE/Anteag e feito a partir do PPA 2008-2011, como parte de um pré-levantamento para o módulo de políticas do SIES, foram identificados programas e ações em 11 ministérios e 1 secretaria especial (MEDEIROS, 2009) – curiosamente um número menor do que o primeiro. Contudo, levantamentos desse tipo encontram fortes limites, derivados do fato de que, como se sabe, os programas do PPA não necessariamente refletem as atividades, projetos e ações efetivamente desempenhados pelos órgãos, e algumas ações existentes acabam “escondidas”. Apenas um levantamento qualitativo pode efetivamente determinar quais destas ações de fato existem, e se há outras que não foram contabilizadas.

respectivos lugares institucionais, ou, ao invés, em temáticas recém-incorporadas que estão igualmente buscando construir ou consolidar seu espaço institucional? Como a rede de PPES vai se expandindo e se fortalecendo nesta interface com outros campos ou redes de políticas? Qual o papel das comunidades de especialistas na delimitação ou redefinição destes campos, a partir da disseminação e difusão de concepções e ideias que passam a integrar a agenda pública? Quais os principais choques de concepção identificados, e em que medida eles se refletem na rede de PPES? Quais destes temas escapam à lógica setorializada que costuma caracterizar a ação governamental, inserindo-se na rede de PPES por diferentes vias? Quais, ao invés, “pertencem” a algum ministério, e há maior dificuldade de interação na rede por conta disso?

As próximas seções partem de perguntas como essas para oferecer uma visão mais detalhada, de caráter qualitativo, sobre estes esforços de articulação e construção da rede, ou as dificuldades encontradas para sua efetivação. Duas observações necessárias: **1)** aqui optei por partir não de órgãos governamentais envolvidos na rede e sim de questões ou temas que são objeto de políticas, o que por vezes remete a um lugar institucional específico, mas que frequentemente permeia políticas e ações de diferentes origens, naturalmente envolvendo uma diversidade de atores dentro e fora do Estado; e **2)** optei por detalhar em seções específicas temas ou campos em que as relações são consideradas mais fortes, ficando uma seção final para tratar dos vínculos considerados moderados a fracos (às vezes quase inexistentes), mas que devem ser mencionados porque, em algum momento, foram estabelecidos.

4.4.1. Economia solidária e mundo do trabalho

Em 2003, a decisão por criar a futura Senaes dentro do Ministério do Trabalho e Emprego foi pautada, como vimos, pela opção política de vincular as iniciativas econômicas solidárias às lutas dos trabalhadores. Mas a inserção das áreas vinculadas às políticas já existentes ou novas políticas direcionadas ao mundo do trabalho na rede de políticas de economia solidária não se daria conforme o esperado ao se construir seu lugar institucional inicial. As resistências viriam de vários lados: de dirigentes “cutistas” que assumiram os postos-chave do MTE e para os quais a economia solidária, apesar do crescente espaço dentro do sindicalismo, nunca ocupara a mesma importância na agenda das lutas trabalhistas; da carreira de Auditores Fiscais do Trabalho responsável pela fiscalização de direitos trabalhistas e que, grosso modo, enxergavam cooperativas unicamente como precarização; ou de funcionários do quadro administrativo que tinham muita dificuldade em compreender tanto os conteúdos e formas propostos para a política de ES, quanto a “informalidade” nos procedimentos e as relações com “o movimento”.

Estas resistências se traduziriam em dificuldades de várias ordens, como na própria estruturação da secretaria e seus recursos: as disputas para ampliação do quadro de pessoal e da estrutura física, ou os limites e cortes no orçamento do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” (em especial aqueles efetuados na repartição interna pós-decretos de contingenciamento), cujos recursos anuais ao longo dos governos Lula giraram em torno de um

quase insignificante 1% do orçamento global do MTE²⁸⁹. Se traduziriam na proposta inicial de que a ES se subordinasse institucionalmente à área de políticas públicas de emprego, e na posterior dificuldade de sua integração aos debates de reestruturação do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, entre 2004 e 2005. Se traduziriam nos conflitos em torno de indicações de nomeações à revelia da Senaes. Se traduziriam enfim no próprio isolamento que, via de regra, caracterizou a existência da secretaria no MTE, com exceções mencionadas a seguir.

Se a recepção inicial no seio do MTE é constantemente referida como muito positiva por parte da equipe direta de Jacques Wagner, que contudo permaneceria no cargo por apenas um ano, as relações posteriores se fragilizariam, gerando a crescente percepção de isolamento e até um momento final de antagonismo na gestão de Luiz Marinho. Porém, o isolamento se acirraria de fato a partir do início de 2007, quando o MTE, até então sob o comando do PT, passou a ser chefiado pelo PDT, no bojo da ampla coalizão do governo Lula para o segundo mandato. A primeira incidência do PT (inclusive setores ligados à economia solidária) fora no sentido de manter Luiz Marinho, mas na reacomodação ministerial este foi transferido à Previdência. Neste contexto, dentro da Senaes e do FBES chegou-se a se fazer discussões e articulações em torno de uma possível mudança de lugar institucional: para o Desenvolvimento Social ou Secretaria Especial vinculada à Presidência. Estas opções eram, mais uma vez, objeto de grande divergência. No fim, a deliberação registrada em relatos da época foi pelo apoio à permanência da Senaes dentro do MTE, com as perspectivas dos principais cargos da secretaria serem mantidos, como “cota pessoal” do presidente. Ainda que o novo ministro houvesse inicialmente prometido maior orçamento, na prática a evolução orçamentária seria modesta, mantendo-se em igual patamar. A exemplo do que vinha ocorrendo desde 2004, Lupi e sua equipe reforçaram o discurso em torno do assalariamento, impulsionados pela forte expansão do emprego formal, não deixando muita margem à proposta do trabalho associativo não-subordinado.

Mesmo assim, houve momentos significativos de interface, dos quais destaco a seguir aqueles relatados como mais importantes por atores envolvidos na rede de políticas de ES.

A primeira interlocução concreta com áreas já existentes no MTE começou ainda em 2003, logo após a instalação da secretaria, quando esta foi convidada a participar do Fórum Nacional do Trabalho, coordenado pela Secretaria de Relações de Trabalho, e acabou ficando responsável pela articulação de setores do trabalho não-assalariado, conforme relato do Secretário Nacional:

“[O] “trabalho” no título do ministério se referia exclusivamente ao trabalho assalariado. Todos os conselhos e comissões ligados ao ministério eram tripartites, formados por representantes do governo, dos patrões e dos empregados. O tripartidismo dominava os espaços de confabulação e negociação, sediados pelo MTE. A vinda da Senaes veio

²⁸⁹ Este valor considera apenas recursos do Tesouro e não os do FAT, que financiam a maior parte das políticas de trabalho. Se considerado o orçamento total do MTE, com todas as fontes inclusas, o orçamento do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” se manteve em cerca de 0,1%. Embora a deliberação sobre esta composição não se deva apenas a setores do Ministério do Trabalho, não há dúvida de que estes participam no resultado final do orçamento disponível, o que de resto é mais uma constatação da pouca relevância atribuída à economia solidária dentro das políticas de trabalho, e da difícil construção interna de relações.

perturbar esta “normalidade” ao trazer para dentro do MTE as diferentes modalidades do trabalho não assalariado: o trabalho autônomo, individual e familiar e o trabalho associado formal (em cooperativas) e informal (em associações ou grupos de produção). Esta perturbação começou a produzir frutos quando se ultimavam os preparativos para o Fórum Nacional do Trabalho (...). Convidado a integrar a comissão preparatória, o representante da Senaes lembrou que mais de 60% dos trabalhadores brasileiros não eram assalariados e, por isso, não dispunham de representação no Fórum. As demais secretarias concordaram que esta seria uma lacuna, que deveria ser preenchida por um novo e último Grupo de Trabalho – o GT 8, representando o trabalho informal, o trabalho por conta própria e o trabalho associado ou de economia solidária. A Senaes ficou encarregada de elaborar a proposta de composição do GT 8 e de coordená-lo. Foi a primeira grande tarefa política da Senaes.” (SINGER, s/d-a: 1)

Como indica Fábio Sanchez (2010) em seus estudos sobre o GT 8, a pluralidade deste grupo envolvia entidades que podem ser classificadas em três categorias amplas: (1) representações de trabalhadores organizados em cooperativas e empresas autogeridas (incluindo o chamado “novo cooperativismo” representado pela ES, mas também confederações do cooperativismo “tradicional” que “embora não generalizável, possuem no seu interior falsas cooperativas utilizadas para burlar a legislação trabalhista”); (2) representações de trabalhadores em atividades produtivas de base familiar (agricultores familiares, pescadores, artesãos etc.); e (3) entidades de trabalhadores nas mais diversas atividades de caráter autônomo, informais ou formais (empreendedores individuais, “conta própria” etc.)²⁹⁰. Este grupo tão heterogêneo tinha uma preocupação central em comum, que seria o foco de suas discussões: a “regulamentação” de suas atividades, como caminho que de alguma forma conduzisse à superação da informalidade, condição que lhes impõe muitas dificuldades, mas que não poderia ser superada sem apoio técnico e organizacional, mecanismos de acesso a mercados (inclusive institucionais), crédito para inversão e capital de giro, em suma, diversos tipos de apoio público. De modo mais profundo, como sugere o ex-secretário-adjunto Sanchez a partir de relatos e depoimentos dos integrantes do GT 8, ficava claro que a reivindicação por “regulamentação” se tratava não de criar mecanismos de exclusão de outros trabalhadores para o exercício das atividades, nem de dar ao Estado ou outro ente o papel de “fiscalizador”, nem muito menos criar “corporações de ofício”, mas de serem reconhecidos enquanto “sujeitos de direitos e beneficiários de políticas públicas”, isto é, passarem a ser visíveis do ponto de vista institucional (SANCHEZ, 2010).

²⁹⁰ Na primeira categoria, havia representantes do Projeto Harmonia (ex-Usina Catende) e Rede Abelha e das seguintes entidades e redes ligadas à economia solidária: Anteag, ADS-CUT, Concrab, RBSES, além do FBES; e, pelo cooperativismo dito “tradicional”, faziam parte a Aliança Cooperativa Internacional e a Confederação Brasileira de Cooperativas de Trabalho. No segundo caso, estavam a Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Coordenação nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), o Conselho Nacional de Seringueiros, o Movimento Nacional de Pescadores, e uniões, cooperativas ou associações de âmbito regional ou local envolvendo pequenos agricultores, pequenos pecuaristas, artesãos etc. A terceira categoria, ainda mais heterogênea, incluía o Fórum dos Empreendedores Populares, o Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável (MNCMR) e outras articulações ou associações em setores específicos (caminhoneiros, taxistas, motoboys, garimpeiros, feirantes, empregadas domésticas, profissionais do sexo). Ver Sanchez (2010).

Embora o FNT tenha acabado em melancólico impasse, como vimos no cap. 3, o GT 8 foi considerado um marco da abertura institucional ao trabalho não-assalariado, conferindo a visibilidade de que fala Sanchez para setores do mundo do trabalho até então ignorados, além de representar uma rica experiência compartilhada por atores variados, entre dirigentes, funcionários e representantes dos trabalhadores – algo inédito para muitos dos agentes inseridos em uma estrutura hierárquica como o MTE, que, ao terem contato com os participantes do GT 8, experimentariam, segundo funcionário/a entrevistado/a, um primeiro entendimento sobre “o que afinal estávamos fazendo na Senaes e quem era nosso público”. Assim descreve Singer a construção de vínculos a partir desta forte vivência coletiva:

“[M]uitos dos componentes do GT 8 jamais haviam vindo a Brasília e praticamente nenhum deles jamais havia sido convidado pelo governo brasileiro a representar suas categorias em qualquer conclave, quanto mais num da importância do Fórum Nacional do Trabalho. Tampouco se conheciam e quando se encontraram pela primeira vez, muitos estavam profundamente emocionados. A alegria deles contagiou os representantes da Senaes e parte da equipe, encarregada de recebê-los, alojá-los e assistí-los em suas angústias e necessidades. As reuniões seguintes viraram festas: muitos traziam produtos para presentear os novos companheiros. Laços de companheirismo se desenvolveram entre os integrantes do GT e destes com membros da Senaes. (...) O GT 8 tornou-se o espaço em que – pela primeira vez – representantes da grande massa de trabalhadores por conta própria associados e individuais ou familiares puderam se encontrar por diversas vezes para discutir seus problemas. (...) Os representantes do trabalho autônomo eram lideranças bem preparadas e granjearam muito respeito por parte das autoridades com que interagiram. Com o tempo, desenvolveram laços de solidariedade entre si e passaram a ver no GT 8 um possível embrião duma futura central dos trabalhadores autônomos e autogestionários.”
(SINGER, s/d: 2)

Embora a central de trabalhadores não-assalariados de que fala Singer não tenha se concretizado, o GT 8 ainda daria alguns frutos após o fim do FNT, sendo convidado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (o “Conselhão”), da Presidência da República, a participar de discussões que mais tarde resultariam no Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei nº 123/2006): “[n]esta condição, o GT 8 teve ocasião de discutir com altos dirigentes do Ministério da Fazenda sobre o alívio da carga fiscal dos pequenos empreendimentos” (SINGER, s/d: 2), contribuindo assim para dar visibilidade em mais um espaço institucional do governo federal à situação dos trabalhadores fora do assalariamento formal.

Outro momento de ativa participação inicial da Senaes, embora as relações subsequentes tenham se esvaziado, foi a introdução do tema do *microcrédito* entre as políticas de trabalho.

Logo em 2003, a expansão do crédito popular já se colocava como estratégia primordial para o núcleo principal do governo Lula, e a criação de uma política nacional de microcrédito deve ser entendida neste contexto, ao lado de medidas como o crédito consignado e as contas simplificadas. No equilíbrio de forças estabelecido dentro do governo e fora dele, na dinâmica de relações com o sistema financeiro e as organizações não-governamentais envolvidas, foi se configurando uma opção central por estratégias de inclusão financeira no sistema bancário (a

chamada “bancarização”), com o microcrédito visto principalmente como porta para esta inclusão, afastando-se aos poucos do tema mais amplo das microfinanças voltadas ao desenvolvimento territorial como outro tipo de inclusão financeira, para além do sistema bancário²⁹¹.

A primeira ação voltada ao microcrédito no governo Lula em 2003 foi a medida provisória determinando a aplicação de 2% dos depósitos à vista de todo o sistema financeiro exclusivamente em operações de microcrédito, que tornava obrigatória a devolução ao Banco Central dos recursos não utilizados para esta finalidade²⁹². A seguir, em 2004, foi criado o “Banco Popular do Brasil” (vinculado ao Banco do Brasil), com capital inicial de R\$ 24,5 milhões, para operar exclusivamente no segmento de baixa renda, através das contas simplificadas que haviam sido regulamentadas no ano anterior.

Apesar de medidas como estas visando incentivar o crédito popular, continuava a pressão pela criação de uma política específica de microcrédito orientado ao financiamento de micro e pequenos negócios junto à chamada economia popular. Até então, apesar de exceções virtuosas como o caso do *Crediamigo* – o programa de microcrédito ligado ao Banco do Nordeste do Brasil e chamado de “Grameen brasileiro” (NERI, 2008b) – o principal programa de microcrédito no Brasil era o do BNDES. Existente desde 1996, o programa de microcrédito do BNDES já não vinha tendo avaliação positiva no que se referia à cobertura do seu público principal, e foi colocado sob suspeição de má-gestão em 2003, sendo interrompido a partir do início do governo Lula para reformulações, entre elas o enrijecimento das regras para que as operadoras tivessem acesso ao FAT. Por outro lado, medidas como as contas simplificadas e o Banco Popular atendiam prioritariamente as operações de crédito destinadas a consumo²⁹³, ao passo que as instituições do sistema financeiro continuavam a não operar o microcrédito produtivo, preferindo retornar ao BC os recursos obrigatoriamente previstos, alegando falta de viabilidade operacional e financeira (a respeito das hipóteses para a elevada retenção, cf. PIMENTEL & KERSTENETZKY, 2009). Assim, ao mesmo tempo em que as medidas tomadas no início de governo não tinham os efeitos esperados, as operadoras de microcrédito – formalizadas principalmente dentro dos marcos legais criados no

²⁹¹ Há um grande debate na literatura e no campo empírico em torno do microcrédito e das microfinanças, colocando em choque diferentes concepções. Para uma revisão, ver Passos *et al.* (2002), ou o volume 19 do boletim *Mercado de Trabalho & Análise*, que traz a visão de especialistas e atores envolvidos com o tema (IPEA, 2002). A experiência mais célebre é certamente a do Grameen Bank de Bangladesh, idealizado nos anos 1970 pelo professor Muhamad Yunus e que viria a conhecer enorme repercussão, motivando inclusive o debate em torno das microfinanças dentro de organismos multilaterais.

²⁹² Medida Provisória nº 122, de 25 de junho de 2003, convertida na Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003.

²⁹³ Segundo Prandini, foi nessa época que se aprofundou a distinção terminológica entre o chamado microcrédito “de uso livre”, que não necessariamente financia atividades econômicas, e o “produtivo orientado” propriamente dito, modalidade até então mais praticada no Brasil, que, além de se destinar ao desenvolvimento de micronegócios e microempreendimentos, caracteriza-se pela figura do *agente de crédito*, “responsável pelas visitas *in loco* aos empreendedores, a avaliação do perfil sócioeconômico do empreendimento e do empreendedor popular, a análise do crédito solicitado, sua concessão, quando aprovada e seu acompanhamento posterior.” (PRANDINI, 2008: 51). F. Costa (2010) chama o MPO de modelo “clássico”, baseado no aval solidário, a exemplo do Grameen, e lembra que muitos dos agentes de crédito “itinerantes” eram agrônomos terceirizados.

governo FHC, enquanto Oscips ou SMCs²⁹⁴ – enfrentavam muitas dificuldades para efetuarem empréstimos após as novas regras do BNDES.

As pressões da operadoras diante deste quadro (incluindo proposta encaminhada ao Governo) acabariam resultando no fim de 2003 na criação do GT Interministerial de Microcrédito e Microfinanças, coordenado pelo Ministério da Fazenda²⁹⁵, e para o qual a Senaes foi convidada a participar como um dos representantes do MTE, ao lado da SPPE. As discussões dentro do GTI logo evoluíram para a constatação generalizada sobre a falta de uma base legal para a operação do microcrédito com fundos públicos, e a necessidade de elaboração de um anteprojeto neste sentido. Singer registra as principais divergências no seio do GTI, e a posição intermediária da Senaes enquanto interlocutora privilegiada tanto das operadoras quanto de órgãos de governo:

“As Oscips, ONGs e SMCs de microcrédito não querem depender de subsídios do poder público. Preferem se viabilizar financeiramente racionalizando a atividade e cobrando os juros necessários para cobrir totalmente seus custos. Os representantes do poder público, por seu lado, se preocupam com possíveis abusos por parte dos operadores do micro crédito, como a especulação com os recursos do FAT, que as operadoras não reemprestam ou a cobrança de juros e taxas extorsivas dos clientes. As operadoras replicam que os juros e taxas que pretendem cobrar, embora altos em relação aos praticados em outros países, são muito mais baixos do que os cobrados por usurários, que são os únicos que emprestam a os micro empresários pobres. Neste processo de confronto e negociação, a posição da Senaes era diferente das dos outros participantes. *Como parte integrante do governo federal, partilhávamos as preocupações com a utilização dos recursos públicos por entidades privadas; mas, como interessados na expansão do microcrédito produtivo orientado, com o qual se identifica a economia solidária, tínhamos mais compreensão pelas posições das operadoras.* Estas haviam formado a Associação Brasileira de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, que faz parte do Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Nesta dupla condição, a Senaes tratou de manter abertas as vias de diálogo entre o governo federal e a Abcred²⁹⁶.”(SINGER, s/d: 5, grifos meus).

²⁹⁴ As Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SMC), com fins lucrativos, autorizadas pelo Banco Central, podem receber depósitos e praticar taxas de juros do mercado. Já as Oscips, sem fins lucrativos, qualificadas pelo Ministério da Justiça, não são sujeitas a restrições quanto a taxas de juros e estão proibidas de aceitar depósitos (dependendo portanto de recursos de fontes públicas e/ou filantrópicas para constituírem capital para suas operações). Outros tipos de operadora no Brasil têm sido entidades de direito privado (ONGs) não registradas no MJ (ficando neste caso sujeitas a restrições quanto aos juros praticados; fundos municipais (os chamados Bancos do Povo), administrados por órgãos governamentais; ou os próprios bancos e instituições financeiras que trabalhem com crédito, incluindo carteira especializada. Tanto a figura de SCM quanto a de Oscip foram criadas em 1999, e autorizadas a operar microcrédito em 2001. Segundo Costa (2010), em 2002 existiam 67 Oscips especializadas em microcrédito e 24 SCMs. Já o primeiro assessor do PNMPO no MTE declarava em 2005 existirem cerca de 200 Oscips de microcrédito e 50 SCMs (“Valdi Dantas: Agora tem início uma nova fase”, entrevista ao site MasterCred, 19 de abril de 2005).

²⁹⁵ Junto ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Trabalho (além da Senaes, também a SPPE), integravam o GTI os Ministérios do Planejamento, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento, da Agricultura, a Casa Civil, o BNDES e o Banco Central, tendo sido feitas reuniões com operadores de microcrédito e microfinanças (entidades da sociedade civil, cooperativas, bancos) para discussão de propostas e definições de prioridades.

²⁹⁶ Criada em 2001, a Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (Abcred) era integrada na época por cerca de 50 organizações da sociedade civil e programas de crédito popular (Bancos do Povo, Bancos da Mulher, rede CEAPE etc.).

Para as entidades, principalmente reunidas na Abcred, as demandas giravam em torno da constituição de política de microcrédito com foco prioritário no fomento de pequenas unidades produtivas e reconhecimento do protagonismo de organizações que já atuavam neste sentido no país; além da construção de um marco regulatório e de uma política de fundos (públicos e privados), bem como um plano de desenvolvimento institucional (PDI) para as operadoras.

Quando a ONU declarou que 2005 seria o Ano Internacional do Microcrédito, o governo federal anunciou a criação de um Comitê de Coordenação para atividades de divulgação e informação sobre o tema, e anunciou o secretário Singer como seu coordenador. Um fato mais propriamente simbólico do que objetivo, mas que não obstante marcava o cenário aparentemente favorável a avanços na construção de uma política pública específica. E, de fato, após o que Singer descreveu como “longas e árduas negociações” entre atores do governo e dos segmentos do microcrédito, chegou-se enfim à proposta da norma, sancionada pelo Presidente como MP em novembro de 2004²⁹⁷, e convertida pelo Congresso em lei em abril de 2005²⁹⁸.

O maior avanço do PNMPO parece ter sido a ampliação do reconhecimento dos tipos de organização que podem operar o microcrédito produtivo “na ponta”, incluindo – além de SCMs, Oscips e agências de fomento – também as cooperativas de crédito, que haviam conquistado novo patamar de reconhecimento desde 2003, com a permissão para a constituição de cooperativas de crédito de livre adesão (depois consolidada em lei de 2009)²⁹⁹. A lei avançou ainda no reconhecimento da metodologia baseada no vínculo direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica e na figura do agente de crédito – outra demanda das operadoras, a fim de evitar o superendividamento e a inadimplência³⁰⁰.

A gestão do recém-criado programa foi atribuída a um Conselho Interministerial (integrado por MTE, MF e MDS) e sua implementação ficou a cargo do MTE, sob a forma de uma assessoria especial. A escolha do coordenador do PNMPO também envolveu as redes de economia solidária, sendo a Senaes convidada, ao lado de outras secretarias, a indicar o nome. A exemplo da própria ES, este nome foi buscado entre atores que eram referência, em termos técnicos e políticos, no campo do microcrédito. A indicação inicial, avalizada pela Senaes, foi J. C. Lavorato, ex-diretor do São Paulo Confia (o banco de microcrédito ligado à Prefeitura de São

²⁹⁷ Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004.

²⁹⁸ Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005.

²⁹⁹ A Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.106, de 25 de junho de 2003, possibilitou a constituição de cooperativas de crédito de livre admissão de associados dentro de sua área de atuação, respeitados certos limites populacionais. A conquista se consolidou em 2009, com a aprovação da nova lei complementar (nº 130), corrigindo assim o quadro extremamente restritivo criado pela legislação criada nos anos 1960 (*cf.* cap. 3, seção 3.3). Apesar do ambiente restritivo, o cooperativismo de crédito havia se fortalecido no mundo rural como importante instrumento de operacionalização dos créditos do Pronaf para pequenos agricultores que não podem oferecer garantias individualmente, e a nova condição de livre adesão veio potencializar os sistemas já existentes.

³⁰⁰ Na definição da metodologia, a Lei do PNMPO considera que “o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio” e que “o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação” (Art. 1º, § 3º).

Paulo, criado na gestão Marta Suplicy) e então presidente da Abcred. “Consultado se aceitaria, Lavorato hesitou entre assumir esta nova responsabilidade ou se manter na liderança do setor, cujos problemas estavam longe de resolvidos. Mas, premido pelo tempo, acabou anuindo e seu nome foi indicado ao ministro”, conta Singer. Porém, em janeiro de 2005, a direção das entidades de microcrédito reunida durante o V Fórum Social Mundial, acabou deliberando que era melhor Lavorato permanecer à frente da Abcred, escolhendo em seu lugar, de modo consensual, outro “veterano do microcrédito” no Brasil, Valdi Dantas. Singer compara a posição do novo assessor do PNMPO à sua própria enquanto ator que havia vindo da sociedade civil e precisava dialogar enquanto representante governamental com os antigos companheiros nas organizações de natureza não-governamental: “Valdi Dantas se encontrava em posição semelhante ao do representante da Senaes: era agora membro do governo federal mas sua missão era viabilizar o MPO, o que significava atender a algumas das exigências da Abcred” (SINGER, s/d-a: 6).

Posteriormente, Dantas seria substituído no cargo pelo ex-gerente executivo dos programas de microcrédito durante as gestões petistas nas Prefeituras de São Paulo (São Paulo Confia) e Santo André (Banco do Povo Crédito Solidário), Almir Pereira. Pereira ficou no cargo até outubro de 2007, quando deu lugar a J. Max Coelho, assessor vinculado ao PDT que agora passava a comandar o MTE. Coelho por sua vez permaneceria no cargo até março de 2010, sendo substituído por outro economista também ligado ao PDT.

Internamente, desde sua criação o programa de microcrédito se manteve em difícil condição institucional, vinculado ao Gabinete do MTE, não dispondo portanto de autonomia orçamentária como outras unidades finalísticas. Embora as ações destinadas às operações de microcrédito venham de recursos dos bancos envolvidos, outras ações são de natureza orçamentária, em especial o apoio ao desenvolvimento institucional das entidades de microcrédito (formação, estruturação etc.). Neste sentido, em 2009, o então coordenador do PNMPO Max Coelho e o analista técnico Edmar Prandini (ex-diretor da Regional Sudeste da Abcred) apontam os limites de orçamento e a frágil equipe de trabalho (composta por técnicos contratados, cujo conhecimento acumulado se perdia institucionalmente uma vez findo o contrato) como fatores negativos para o relacionamento com a rede de instituições habilitadas e o aprofundamento e aprimoramento do desenho das políticas (COELHO & PRANDINI, 2009: 48).

Cabe lembrar que, na passagem para o segundo governo Lula, o MTE dera início a uma proposta de reestruturação organizacional, prevendo, entre outras mudanças, a vinculação do programa de microcrédito à Senaes. Nesta perspectiva, os três técnicos da diminuta equipe de microcrédito chegaram a participar da oficina de planejamento estratégico junto à equipe da Senaes, nos dias 22 e 23 de fevereiro de 2007, no contexto de oficinas similares que haviam sido contratadas pelo MTE para que suas áreas rediscutissem objetivos, problemas e propostas de ações e atividades, visando a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011. Além do planejamento institucional, os técnicos do PNMPO participaram de outras reuniões internas da Senaes. Embora as dificuldades de uma “fusão” imposta de cima se revelassem com força nas discussões em

torno de propostas divergentes quanto a públicos, objetivos e instrumentos das políticas, era evidente a disposição e abertura de ambas as equipes ao diálogo, tentando construir minimamente esta futura área comum de modo que os temas saíssem fortalecidos, sem contudo perderem as respectivas identidades. Porém, todo este processo seria interrompido e colocado em suspenso a partir de 29 de março de 2007, quando o MTE foi assumido pelo PDT, com profundas alterações nos cargos dirigentes de todas as unidades. A Senaes foi poupada de intervenções em seu gabinete e nos cargos de direção, porém passou a enfrentar maior isolamento. Com relação ao microcrédito, este permaneceu formalmente vinculado a uma assessoria do Gabinete do Ministro, porém passando a ser, conforme relatam Coelho & Prandini (2009), diretamente submetido ao comando do novo secretário-executivo, André Figueiredo.

Esta foi a última tentativa de aproximação institucional entre as áreas de microcrédito e de economia solidária, algo que poderia ter significado uma reapropriação do tema do microcrédito dentro de uma proposta mais ampla de microfinanças solidárias, o que acabou não se verificando. Na verdade, o distanciamento continuou se aprofundando cada vez mais, tanto na esfera das políticas públicas como no mundo das experiências.

Provavelmente a área de políticas de trabalho em que a economia solidária melhor se inseriu foi a de *qualificação profissional*, com a qual deveria fazer parcerias no caso da formação e qualificação de trabalhadores da economia solidária, não tendo conseguido implantar um departamento próprio de formação.

A relação com o Departamento de Qualificação (DeQ) da SPPE se iniciou ainda em 2003, com a elaboração do “Termo de Referência da Economia Solidária no Plano Nacional de Qualificação 2003-2007”, a partir de contribuições sobre conteúdos e metodologia dos processos de construção de conhecimentos que caracterizam a formação em ES, feitas pelo então coordenador responsável pela formação no DED/Senaes, o educador popular C. Nascimento.

Este TR, publicado em 2004, foi concebido inicialmente para orientar a inserção da ES nas diferentes modalidades de projetos do PNQ, a modalidade reformulada dos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQ), e a nova modalidade dos Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQ). No primeiro caso, apesar dos esforços de disseminação junto às Comissões Estaduais de Trabalho e Emprego, esta inserção seria mais difícil de verificar, em geral apenas registrada como meta nos planos celebrados com estados e municípios: o DED destaca os casos de Paraná, Bahia e Alagoas como PlanTeQs 2004-2007 que incluíram trabalhadores/as da economia solidária como população prioritária em suas metas, sem ter no entanto controle direto sobre a aderência das atividades formativas executadas ao TR. No segundo caso, as relações são mais evidentes: entre 2004 e 2007, o DeQ/SPPE fez convênios na modalidade ProEsQ com três entidades do campo da ES – a ADS/CUT, o Grupo Colméias (representando a Rede Abelha) e a Anteaq – para o desenvolvimento de materiais didáticos e metodologias destinadas a atividades de formação de trabalhadores da economia solidária³⁰¹.

³⁰¹ O ProEsQ desenvolvido pela ADS/CUT visou a elaboração de metodologias de formação de complexos

No final de 2004, uma terceira modalidade passou a integrar o PNQ, os Planos Setoriais de Qualificação Social e Profissional (PlanSeQ). Seu formato estabelece a realização de pelo menos uma audiência pública e a criação de uma comissão de concertação antes da realização das chamadas públicas, a fim de identificar e definir as demandas de qualificação de trabalhadores com base no diálogo com entidades e movimentos demandantes. A partir de meados de 2005, atores do DED/Senaes e DeQ/SPPE começaram a discutir a possibilidade de um PlanSeQ voltado a trabalhadores da economia solidária. O primeiro “PlanSeQ Ecosol”, lançado em 2006, seria fruto de demandas pactuadas por entidades e redes articuladas no FBES, em comissão de concertação envolvendo membros dos dois departamentos do MTE.

Entre os membros da Senaes, havia já nesta época um entendimento acerca do fortalecimento de redes de empreendimentos solidários como estratégia prioritária da política. O PlanSeQ Ecosol foi uma das primeiras iniciativas a avançar explicitamente nesta direção, suas metas e cursos sendo planejadas para o atendimento de trabalhadores inseridos em nove redes, atuando em cinco segmentos econômicos: apicultura, fruticultura, metalurgia e artesanato, além da cadeia do algodão agroecológico, envolvendo desde o segmento da produção de algodão ao de confecção de produtos têxteis. Embora algumas mais estruturadas do que outras, todas se caracterizam pela presença de elos “horizontais” em aspectos como identidade visual comum, compra de matéria-prima, comercialização conjunta etc., além de uma delas constituir também elos “verticais” (etapas intermediárias e finais de produção), sendo por isso designada como cadeia, a Justa Trama³⁰². A execução das atividades de qualificação ficou a cargo de entidades de apoio e assessoria que em geral já atuavam com as redes escolhidas, sob a coordenação do Instituto Paulo Freire, de São Paulo, entidade com reconhecida atuação no campo da formação e educação popular, que assumiu o convênio com o MTE funcionando como “âncora”. Ao contrário das outras modalidades do PNQ, no PlanSeQ a Senaes foi interveniente nos convênios celebrados, acompanhando de perto os processos de elaboração do projeto básico da chamada e a posterior execução, além de acrescentar recursos próprios à parceria com a SPPE³⁰³.

Pouco antes da finalização deste PlanSeQ, a Senaes já começou a discutir com o DeQ a

cooperativos e redes solidárias nos segmentos de reciclagem, biodiesel, cajucultura e artesanato. O Grupo Colméias elaborou material didático sobre tecnologias sociais apropriadas à apicultura sustentável, incluindo cartilhas e CD com programas de rádio. Já a Anteag coordenou ProEsQ de caráter nacional, pactuado por dentro do FBES, visando sistematizar conteúdos e metodologias para a autogestão, projeto que resultou em três livros.

³⁰² As 9 redes definidas como “públicas” do primeiro PlanSeQ Ecosol foram: Rede Nacional de Cooperação Industrial (RENACI), envolvendo empresas recuperadas em autogestão no segmento de produção industrial de São Paulo e Rio Grande do Sul; a Rede Justa Trama, conhecida como cadeia produtiva do algodão ecológico, envolvendo EES das regiões Sul, Sudeste e Norte; na apicultura, a Rede Abelha que articula organizações de apicultores, no MA, PI, CE, RN, PB, PE e BA; na fruticultura, a Rede Sabor Natural do Sertão (atuando na BA e PI) e a Rede Baixo Tocantins (PA); no artesanato, a Associação EmRede de artesãos (atuando no RS e PR), a Rede de Artesanato do Sudeste (RJ, MG e ES), a Rede de Mulheres Produtoras do Nordeste (atuando em PE, PB, RN, BA e CE) e a Rede de Autogestão em Artesanato (SP). Ao todo, segundo dados do IPF, participaram do primeiro PlanSeQ 4.030 trabalhadores inseridos nestas redes, além de 800 formadores a elas ligados.

³⁰³ O PlanSeQ foi executado com recursos do orçamento da Senaes (R\$ 1 milhão) e do FAT (R\$ 1,5 milhão).

realização de outro, que seria lançado em 2008, desta vez com o conveniamento direto entre a SPPE e as entidades selecionadas para cada “lote” de demanda. Na nova comissão de concertação, entraram muitas outras demandas, porém de modo bem mais difuso que o anterior: os amplos segmentos da agricultura familiar e do artesanato; novamente as redes de apicultura e fruticultura; a Rede Solidária da Pesca; grupos da saúde mental a serem distribuídos nas demais turmas (o que acabou não acontecendo); mais o comércio justo e solidário como eixo transversal de formação, a ser ministrado em todos os cursos, em uma articulação com a plataforma Faces³⁰⁴. Contudo, apesar das demandas previamente acertadas na comissão, nem todos os lotes seriam atendidos na chamada: 3 áreas não tiveram propostas selecionadas, e 1 sequer recebeu propostas. Ao final, em outros 2 lotes nos quais haviam sido selecionadas propostas, a entidade selecionada acabou não fechando o convênio com a Senaes. No final, foram apenas 9 “lotes” dos 13 iniciais, executados por 7 parceiras (o Itac assumiu 3 propostas, em convênio único).

A origem diferenciada das demandas resultara na decisão de realizar duas etapas distintas dos processos de qualificação. A primeira, executada no edital de 2008, foi voltada às redes já constituídas, enfatizando os temas do comércio justo e solidário, o desenvolvimento de tecnologias sociais apropriadas e a estratégia de organização em redes ou cadeias produtivas (inclusive por meio de “seminários interredes”, promovendo a interação entre atores das diferentes redes). A outra seria voltada à constituição de novas redes de cooperação, ficando para um segundo edital em 2009, que acabou não saindo.

Uma terceira direção por onde caminhou a construção da rede das políticas de economia solidária para dentro do MTE foi a introdução do tema nas *unidades descentralizadas* da pasta, então Delegacias Regionais de Trabalho (DRTs), hoje Superintendências Regionais (SRTEs). Diante da diminuta estrutura da Senaes, os esforços neste sentido visavam potencializar a execução descentralizada das ações. Mas para isso houve muita discussão interna inicial, refletindo as resistências dentro do próprio mundo da ES sobre estas relações, pois as então Delegacias, como indicava seu nome, desempenhavam prioritariamente a função de fiscalização do trabalho, com muitas pré-noções acerca de cooperativas em geral, por conta da existência das “cooperगतos” no setor de serviços, penalizando indiscriminadamente as demais cooperativas.

Apesar das resistências mútuas, muito cedo se consolidaria na equipe da Senaes a aposta na disseminação da ES para dentro das DRTs, mesmo reconhecendo-se possíveis contradições.

³⁰⁴ As 13 modalidades do 2º PlanSeQ Ecosol abarcaram segmentos e redes variadas. Na *agricultura*: a rede de cooperativas da Unicafe; a rede de assentamentos vinculados à Concrab/MST; e redes de ES em Minas Gerais (estes dois últimos “lotes” executados pela ONG Itac, também ligada ao MST). Na *apicultura*, novamente a Rede Abelha, em projeto coordenado pelo Grupo Colméias e envolvendo iniciativas de 12 UFs no Nordeste e Sudeste). Na *fruticultura*, novamente a Rede Sabor Natural do Sertão, em projeto coordenado pelo Irpaa, envolvendo empreendimentos de 6 estados nordestinos. No *artesanato*: a rede Coesperança (RS), e a Rede Arte Sudeste (terceiro projeto executado pelo Itac). Na *pesca*: grupos da Rede Solidária da Pesca em MG, RJ, PA e AM, em “lote” executado pela Soltec da UFRJ. Já a ONG Onda Solidária, membro do Faces, ficou responsável por atividades complementares para a discussão do tema “comércio justo e solidário”, executado em parceria com as entidades dos outros “lotes” e parceiros como o Kayros, também do Faces.

“O principal papel das DRTs, que não pode ser transferido para ninguém, é a fiscalização. Poderíamos enxergar nas DRTs um inimigo. Mas, acho que é um erro. As cooperativas de trabalho estão tão cheias de ambigüidades que [isso] leva a serem defendidos os direitos daqueles que são empregados apenas. As relações com as DRTs devem ser desenvolvidas aproximando-as dos representantes da economia solidária. As DRTs são uma real oportunidade da capilaridade embora contenham contradições. E estas contradições podem enriquecer a economia solidária.” (SINGER, in: “Memória da reunião de planejamento da SENAES/MTE”, agosto de 2003)

Nesta perspectiva, logo nos primeiros meses de atuação e ao longo de 2004, a equipe da Senaes procurou envolver as DRTs na realização das atividades nos estados como: as plenárias de criação e consolidação dos fóruns estaduais; a organização de feiras locais e estaduais; as Equipes (hoje Comissões) Gestoras Estaduais do mapeamento, em muitos casos a DRT sendo a responsável pela convocação e organização das reuniões das EGEs, além de terem contribuído com apoio logístico, espaço físico, infraestrutura, sem contar a participação dos agentes e servidores em atividades e tarefas específicas. Aos poucos, esta espécie de “rede interna” foi se fortalecendo, inclusive por meio de várias edições de cursos de formação concebidos pela Senaes especificamente para os agentes das DRTs. Posteriormente estes se envolveriam também em atividades de acompanhamento de projetos, realizando as visitas técnicas previstas nos convênios, sozinhos ou acompanhados por técnicos da Senaes.

Como era de se esperar, esta “rede interna” não se disseminou de igual maneira, mesmo com os esforços de formação. Em alguns estados, houve alto comprometimento com o tema e laços relativamente estáveis construídos com as organizações e fóruns locais, enquanto em outros o envolvimento era praticamente formal, exigindo acompanhamento mais intenso por parte da Senaes para garantir minimamente as atividades e processos (além de descentralização de recursos – dentro dos limites do orçamento sempre apertado – já que, apesar de algumas unidades mais estruturadas, a reclamação da infraestrutura precária é geral).

A exemplo de outras políticas novas do MTE, como as de juventude, as atividades e ações de economia solidária tinham que lidar com a escassez de pessoas nos estados, já que a maior parte dos servidores das unidades descentralizadas permanece designada para atividades de fiscalização e inspeção, mediação e negociação de conflitos trabalhistas, ou operacionalização do Sistema Público de Emprego (emissão de carteira etc.). Em particular, foi preciso lidar com as limitações para se contar com auditores fiscais do trabalho (AFTs) que até então em alguns estados destacavam-se como pessoas de referência nas ações de ES, mas tiveram que deixar as funções devido às novas determinações e incentivos da carreira regulada pela SIT.

Paralelamente, outros embates, de natureza política, se verificavam, por ex. em 2007, com as mudanças em curso após o ingresso do PDT no MTE, como expressou na época integrante de conhecido empreendimento solidário: “a luta continua no segundo escalão”, referindo-se à saída dos Delegados mais comprometidos com a ES e aos “riscos de voltar a direita fiscalizadora”.

Por outro lado, com os processos de reestruturação das unidades descentralizadas e a

publicação do novo Regimento Interno das agora SRTEs em fevereiro de 2009, estas passaram a contar formalmente com núcleos ou seções de economia solidária em suas estruturas. A institucionalização de unidades e ações de ES nas SRTEs foi percebida como grande vitória pelo núcleo principal de direção da Senaes, que sempre argumentou em favor da capilaridade da estrutura do MTE como um dos principais fatores favoráveis à construção da ES dentro deste lugar institucional. No segundo semestre deste ano, a Senaes realizou encontro de apresentação e formação das novas chefias nomeadas (algumas já eram as que atuavam antes, outras vinham sem nenhum conhecimento sobre o tema, tendo por ex. substituído AFTs).

O fato de contar com servidores públicos “na ponta” – em sua maioria envolvidos com o tema, sendo que ao longo do período vários deram testemunhos da transformação de sua relação com o serviço público a partir da interação com os empreendimentos populares – oferece um pouco mais de estabilidade à construção dos laços que sustentam a “rede interna”, mas isso não a torna imune à rotatividade, com consequente esvaziamento e paralisação de ações, nem aos conflitos (e de fato foram muitos episódios de tensão, em particular nas relações entre servidores das SRTEs e integrantes de redes e fóruns locais, por vezes até exigindo mediação da Senaes).

Além dos momentos de aproximação descritos aqui, poderiam ainda ser mencionados outros esforços de construir relações dentro do MTE, por ex. com a área de inspeção do trabalho em particular na tentativa de projetos de prevenção ao trabalho escravo; ou no extinto programa Primeiro Emprego, em especial nas iniciativas econômicas solidárias nos Consórcios Sociais da Juventude (projetos de *pool* de entidades em ações de qualificação voltadas à juventude). Mas estes e outros esforços acabaram por não resultar em desdobramentos significativos, como de resto se poderia dizer da inserção da maior parte dos atores envolvidos em políticas do mundo do trabalho dentro da rede de políticas de economia solidária.

4.4.2. Economia solidária e segurança alimentar e nutricional

O conceito de segurança alimentar como questão de política pública começou a se firmar no Brasil no final do século XX, com a mobilização de atores dentro de governo e sociedade civil para o reconhecimento da alimentação adequada como direito, e a garantia dos meios para concretizar tal direito³⁰⁵. É neste contexto que foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) em 1993, e realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994. Mas esta primeira edição do Consea foi extinta apenas dois anos depois (em uma das primeiras medidas do governo FHC). Porém, se o tema desapareceu da pauta governamental, por outro lado continuou forte no seio da sociedade civil, com crescentes mobilizações em torno do combate à fome, tendo entre seus marcos mais importantes as campanhas da “Ação da Cidadania”, desde 1993, e a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998³⁰⁶.

³⁰⁵ A fome enquanto questão política já havia entrado no debate nacional nos anos 1940, quando Josué de Castro mostrou que a subnutrição de milhões de brasileiros nada tinha a ver com fatalidade (BETTO, 2003), mas aqui se trata de situar quando se torna problema de política pública, o que efetivamente só se deu a partir dos anos 1990.

³⁰⁶ Em 2010 o FBSAN reunia mais de uma centena de entidades e movimentos sociais, além de pesquisadores e

Do lado do governo, somente com o início do governo Lula, em 2003, e com ativa mobilização de redes e entidades como as reunidas no FBSAN, o Consea seria replantado como órgão de assessoramento direto da Presidência da República, dez anos após sua primeira criação³⁰⁷. Mas, dessa vez, enquanto parte de estratégia prioritária de combate à fome, que, como vimos, se tornou a principal bandeira social do novo governo, a partir do anúncio do conjunto de ações reunidas no programa Fome Zero.

Não cabe aqui retomar as mudanças institucionais e políticas, já antecipadas no cap. 3, que levariam à transição de uma política de segurança alimentar aliada a propostas de desenvolvimento local em direção a uma política de transferência de renda no centro da política social brasileira na era Lula, mas sim focar nos encontros e desencontros entre estes temas e a economia solidária. Na verdade, é muito difícil falar de modo separado de segurança alimentar, agricultura familiar, inclusão produtiva dos beneficiários da transferência de renda, e desenvolvimento local ou territorial – sobretudo quando se trata de entender os embates conceituais e políticos por trás das políticas conhecidas como Fome Zero e Bolsa Família (aqui representando os dois principais modelos de política social que se sucederam no governo Lula, deixando outras possibilidades em segundo plano). A separação proposta entre esta e algumas das próximas seções serve apenas para delinear antecedentes, desdobramentos e particularidades que permitam identificar os principais vínculos, reais ou potenciais, no espaço de interface entre estes campos e o da economia solidária.

Assim, é preciso ter bem claro que neste momento histórico que se abria – ao menos em tese – à construção do novo, as propostas, iniciativas e mobilizações se acumulavam, demarcando espaços dentro e fora do Estado acerca de temas de fronteiras não tão nítidas, que ora se encontravam, ora se sobrepunham: a rede de atores em volta da Senaes e do FBES então em vias de implantação; a equipe do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar se equilibrando diante das pressões sobre uma reduzida estrutura para uma proposta de imensa visibilidade; o FBSAN em sua agenda de mobilizações para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar que se realizaria em 2004 e estava destinada a ser um marco na formulação de propostas de institucionalização do tema; o Consea Nacional, buscando discutir propostas de políticas estruturantes de caráter participativo, e a contribuição que vinha dos estados, sobretudo o exemplar Consea de Minas Gerais, criado em 1999, e sua experiência então recente de forte descentralização microrregional, incluindo o Programa Mutirão, ou ProSAN, de pequenos fundos de projetos geridos por Comissões Regionais; a assessoria de mobilização social diretamente vinculada ao Presidente e sua proposta de constituição da Rede Talher de educação cidadã para fortalecer o protagonismo e participação popular nos espaços de gestão do Fome Zero; a

técnicos governamentais ligados à SAN, com o objetivo de “articular a sociedade civil e promover, em alguns casos, ações conjuntas com governos e organizações intergovernamentais” na promoção do tema. O fórum conta ainda com ramificações estaduais e integra redes mundiais como o Fórum Global de Segurança Alimentar e Nutricional e a Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação (cf. <http://www.fbsan.org.br>).

³⁰⁷ O Consea replantado tem 62 membros: 13 ministros, 38 representantes da sociedade civil, 11 observadores.

Articulação do Semi-Árido (ASA) e o Projeto 1 Milhão de Cisternas (P1MC), apelidado de “Sede Zero” dentro do Fome Zero; a articulação nacional dos chamados “fundos de pequenos projetos” ligados a entidades religiosas como Cáritas e IMS, procurada pelo Mesa para incorporar sua metodologia de animação de fundos emancipatórios (principalmente trabalho e renda de modo associado) às estratégias do órgão; a rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e o Comunidade Solidária, implantados no governo FHC, e que, apesar de diferenças nas abordagens do desenvolvimento local, continuavam a existir nesta transição para o novo governo; a proposta dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads) como espaços territoriais estratégicos no desenho do Fome Zero; o desenvolvimento territorial de base rural sendo então formulado como parte da estratégia do Ministério de Desenvolvimento Agrário para a dinamização de economias locais... Bem no início do governo Lula, *todos estes atores e arenas confluíam em alguma medida para as propostas em torno do programa Fome Zero*, e alguns deles voltarão a ser abordados nas seções seguintes.

Antes, porém, é preciso compreender a natureza multisetorial e multidimensional do conceito de *segurança alimentar e nutricional* (SAN), que vai além do conceito de *combate à fome*, e tampouco se confunde com o conceito de *combate à pobreza* – ainda que esteja evidentemente relacionado a ambos.

É neste sentido que dois reconhecidos especialistas no tema, Maya Takagi (que participou da construção do projeto Fome Zero do Instituto da Cidadania e integrou a equipe de Graziano no MESA, e desde 2011 é Secretária de SAN no governo Dilma) e Walter Belik (professor da Unicamp e membro do Consea entre 2003 e 2007) entendem que “o lento processo de consolidação da política de segurança alimentar e nutricional é resultado, em parte, de uma disputa de ideias em torno de conceitos-chave” (TAKAGI & BELIK, 2007: 191).

No caso do combate à fome, sua prevalência sobre o conceito de segurança alimentar (até pela baixa incorporação deste na cultura nacional) leva a uma subordinação desta às ações emergenciais contra a fome, quando estas é que deveriam ser entendidas como parte de uma política permanente de SAN (*ibid.*: 195). No caso do combate à pobreza, a fusão entre as várias ações de transferência de renda para constituir um programa de renda mínima teria tirado força da vinculação prévia ao direito de acesso à alimentação. A criação de um grande programa unificado de transferência sequer estava desenhada inicialmente no marco do acesso à alimentação, seus vínculos sendo forjados *a posteriori*, de modo artificial. Embora se possa pensar na disputa de espaços que levam constantemente a políticas concorrentes em vez de complementares, para a comunidade de especialistas e ativistas no campo da SAN trata-se, principalmente, de se reconhecer um *direito*, ao lado de outros já reconhecidos (saúde, educação, trabalho, assistência social), integrando-se à noção ampla de seguridade social da Constituição de 1988³⁰⁸. Em

³⁰⁸ Para Takagi & Belik (2007: 196), o conceito de SAN que habita a esfera dos direitos tem sentido politizador, voltado à ampliação da cidadania e superação da herança paternalista, evitando oscilações típicas de programas compensatórios. Na mesma linha, Almeida Filho e Souza sugerem que o conceito de SAN é o que melhor traduz as diretrizes de desenvolvimento social explicitadas no próprio PPA da gestão Lula, ao envolver simultaneamente

contraposição, a identidade específica do direito à alimentação de qualidade teria se perdido dentro do modelo de transferência massificada de renda.

Logo no início, porém, antes de acontecer esta inflexão, o desenho do Fome Zero parecia abrir interessante oportunidade de integração a ações voltadas à economia solidária, gerando expectativas positivas neste sentido. Entre as ações consideradas estruturais na abordagem multidimensional do problema da fome e da exclusão, muitas propostas falavam em incentivos à criação e fortalecimento de formas cooperativas e associativas, tanto do ponto-de-vista da produção (cooperativas de agricultores familiares), ampliando a oferta de alimentos básicos, quanto do consumo (cooperativas varejistas e “clubes de compra”), barateando a aquisição de alimentos, além de outras iniciativas, como hortas comunitárias, e também o incentivo a cooperativas de trabalho entre beneficiários das ações emergenciais de doação de alimentos, como moradores de rua (cf. INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Como sublinhou o pensador de redes solidárias Euclides Mance, os recursos mensais destinados pelo Fome Zero à compra de produtos alimentícios pelas famílias pobres beneficiadas com o Cartão Alimentação poderiam ser atendidos por iniciativas integradas em redes locais de economia solidária, tanto pelo lado da produção quanto pelo da distribuição e consumo, ativando as economias dos territórios mais deprimidos e fortalecendo as ações estruturantes de geração de trabalho e renda previstas no desenho do programa.

“Embora não tenha sido concebido inicialmente nesta perspectiva, todo o conjunto de ações do Programa Fome Zero pode ser implementado sob o viés da Economia Solidária, alcançando-se com maior eficiência os objetivos almejados de erradicação da fome e promoção geral do bem viver. O foco da ação estrutural, nesta perspectiva, está na constituição de arranjos socioeconômicos sustentáveis, reorganizando as cadeias produtivas locais, gerando oportunidades de trabalho estáveis e não-precarizadas, integrando de maneira sinérgica processos de micro-crédito, produção, comercialização e consumo, visando incorporar ao tecido sócio-produtivo o conjunto da população atualmente excluída. É nesta perspectiva que, progressivamente, ações de economia solidária vem ganhando maior espaço.” (MANCE, 2003, grifos meus)

Ainda em 2003, Mance foi convidado a colaborar no Fome Zero, por meio de consultorias via Unesco e FAO, permanecendo até 2006. Nesta condição, se envolveu sobretudo com a capacitação sobre desenvolvimento local envolvendo os municípios de baixo IDH identificados para participarem dos “Territórios Consad” (cujos Comitês Gestores do Cartão Alimentação já estavam capacitados sobre SAN). Entre outros objetivos, projetava-se para cada território a elaboração de diagnóstico local de demandas de consumo e potencialidades produtivas, bem como de plano integrado de ações geradoras de trabalho e renda, em torno do qual se constituiria agenda de execução. A perspectiva geral era de que a economia solidária fosse incorporada como possível mediação entre segurança alimentar e desenvolvimento territorial na proposta dos Consads, alcançando progressivamente o conjunto de famílias integradas no programa.

No entanto, o potencial expresso nos debates acerca da integração da economia solidária

uma redefinição social, econômica e espacial da riqueza (in: ORTEGA & ALMEIDA FILHO, 2007: 224).

às estratégias do Fome Zero não se confirmaria. De fato, já estava em curso o processo em que as ações compensatórias acabariam se sobrepondo às de caráter mais emancipatório. N. Almeida Filho e L. Souza indicam esta inflexão na potencialidade de geração de circuitos locais – as mesmas que os principais atores envolvidos nas redes de ES imaginavam redirecionar direta ou indiretamente para formas autogestionárias de base cooperativa e associativa:

“Após a criação do Bolsa Família, o enfoque da política social centrou-se na transferência de renda, relegando a um plano secundário as ações de desenvolvimento territorial e a reestruturação do papel da agricultura no processo de desenvolvimento, direcionadas pelo Cartão Alimentação. Esse mecanismo previa o gasto vinculado ao consumo de alimento, *preferencialmente, os alimentos produzidos nas localidades dos beneficiários do programa.*”
(in: ORTEGA & ALMEIDA FILHO, 2007: 221, grifos meus).

Quando o atual MDS foi criado em 2004, a partir da fusão entre o Mesa e a antiga pasta da assistência social, dentro da nova estrutura foi implantada uma Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Com exceção do Cartão Alimentação, agora unificado a outras ações de transferência e sob gestão da nova Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (Senarc), a Sesan assumiria as demais ações então em curso no âmbito do Fome Zero, em especial as compras governamentais de alimentos da agricultura familiar para estoque, doação e abastecimento, além de parceria com a ASA no projeto das cisternas e do apoio à implantação de projetos de desenvolvimento local dos Consads. Nesse processo, a Sesan “herdou” também o diálogo com a economia solidária que então se começava a desenhar. Não é por acaso que, em termos de interação na rede de políticas em análise, considera-se a Sesan como principal interlocutora da ES dentro do MDS, mesmo existindo uma área responsável por ações de “inclusão produtiva”. Este diálogo também aparece claramente nas duas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar realizadas durante os dois governos Lula (a 2ª em março de 2004, e a 3ª em julho de 2007), cujos respectivos relatórios finais contém várias propostas e diretrizes que mencionam a economia solidária como estratégia de desenvolvimento nacional e de promoção da SAN, articulada ao fortalecimento da agricultura familiar³⁰⁹.

O principal instrumento da política de segurança alimentar no Brasil é o “Programa de Aquisição de Alimentos” (PAA), resultante de uma articulação entre governo e sociedade civil e considerado uma inovação histórica: pela primeira vez um governo brasileiro definiu recursos exclusivos para aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, os chamados “públicos” do Pronaf. Ele foi criado por meio de artigo inserido em lei de 2003³¹⁰, e, conforme relatei em seção anterior, a experiência do empreendimento autogestionário de Catende teria sido um dos primeiros casos de compra antecipada apoiada pelo programa então recém-criado.

O PAA é garantido por recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e do

³⁰⁹ Os documentos finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional podem ser encontrados em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/as-conferencias>

³¹⁰ Lei 10.696, de 2 de julho de 2003. O PAA foi instituído por meio do Art. 19 desta lei, e posteriormente regulamentado por decreto em 2006, depois substituído por outro decreto em 2008.

Desenvolvimento Agrário, e operacionalizado por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (vinculada ao Ministério da Agricultura), ou por meio de convênios com governos estaduais e municipais, via editais públicos. O programa possui 5 modalidades de compra direta de alimentos da agricultura familiar, com a possibilidade de dispensa de licitação (desde que preços estejam compatíveis com os praticados no mercado local e os alimentos atendam a exigências de controle de qualidade). Algumas modalidades destinam-se à doação e distribuição dos alimentos, voltadas a redes de equipamentos e grupos populacionais específicos³¹¹. Outras visam a compra de alimentos para formação de estoques públicos considerados estratégicos, bem como fomento às organizações de agricultura familiar para formarem seus próprios estoques.

Nas modalidades operadas por governos municipais e estaduais, recomenda-se que os agricultores familiares que participam como fornecedores do PAA estejam *preferencialmente* organizados em grupos formais ou informais – embora alguns governos estaduais estabeleçam o critério da associação como obrigatório para dispensa de licitação. Já nas modalidades operadas pela Conab, os agricultores familiares devem estar *obrigatoriamente* organizados em cooperativas e associações (modalidade estoque) ou cooperativas, associações e grupos informais (modalidade doação). Os impactos do PAA sobre empreendimentos solidários verifica-se assim de modo direto, mas também indireto, já que agricultores se associam de diversas formas, inclusive pouco reconhecidas até pouco tempo (por ex. fundos de pasto, bancos de semente e outros modos de gestão comum de recursos)³¹².

O outro instrumento que tem sido importante na promoção da segurança alimentar é a política de merenda escolar do Ministério da Educação. Por meio do “Programa Nacional de Alimentação Escolar” (PNAE), o MEC transfere recursos a estados e municípios para a compra de alimentos da merenda escolar nas escolas públicas. Em 2009, uma conquista institucional para a agricultura familiar no campo de compras governamentais foi a lei que determina que no mínimo 30% dos alimentos da merenda escolar comprados no âmbito do PNAE devem provir da agricultura familiar. A partir daí, o desafio do lado da agricultura familiar passou a ser o de organizar localmente as iniciativas de produção e distribuição de alimentos de modo a suprir esta cota mínima de demanda no PNAE, e aí há uma série de dificuldades envolvidas, como a logística, a legislação sanitária, ou a adequação entre oferta e demanda (já que os 30% pode ser pouco ou muito dependendo da região). E ainda, entre as instâncias responsáveis por estas

³¹¹ As doações no âmbito do PAA envolvem: 1) espaços que compõem a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, feiras e mercados populares); 2) organizações da rede de assistência social (asilos, abrigos, APAEs etc.); 3) grupos populacionais específicos (indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, atingidos por barragens, acampados e pescadores artesanais); e 4) famílias em situação de insegurança alimentar (no caso da modalidade PAA leite, com distribuição de leite a famílias do Nordeste do Brasil e Norte de Minas Gerais). Para descrição mais detalhada das diferentes modalidades e públicos, ver www.mds.gov.br. Para uma avaliação, ver Delgado *et al.* (2005).

³¹² Segundo dados do MDS, entre 2003 e 2007 o PAA investiu mais de R\$ 3,5 bilhões na aquisição de aproximadamente 3,1 milhões de toneladas de alimentos por uma média de 160 mil agricultores familiares por ano, em mais de 2,3 mil municípios. Mas seria preciso estudo mais aprofundado para tentar estimar, dentro destes dados globais, o percentual de recursos destinados a iniciativas consideradas de economia solidária.

políticas, há o desafio de coordenar o PNAE às estratégias do PAA, já que, desde as mudanças legais de 2008, a política de merenda escolar, embora exista desde a década de 1950, passou a ser considerada como mais uma modalidade de PAA.

Aqui é preciso atentar para as dificuldades neste desenho intragovernamental: ao MDS, MDA e a Conab, além de MPOG e MF, que já compunham o Grupo Gestor do PAA, vem se juntar o MEC. Takagi e Belik lembram que a dificuldade de atuação intersetorial comum na administração federal já trouxe problemas para o PAA, um programa que tem justamente esta característica (para não falar da relação entre diferentes esferas, por meio dos convênios com governos estaduais e municipais que executam na ponta, inclusive com possibilidade de aporte financeiro). Avaliação sobre o PAA feita pelos pesquisadores do Ipea G. Delgado, J. Conceição e J. Oliveira em 2005, citada por Takagi e Belik, ressalta que “[a] gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do programa um espaço restrito diante da complexidade política e administrativa que esse programa enseja” (TAKAGI & BELIK, 2007: 194). O Consea funcionaria em parte como este local articulador do debate sobre políticas de SAN no Brasil³¹³, tendo inclusive servido como espaço para resolver alguns impasses entre o Grupo Gestor, porém seu caráter consultivo não substituiria as funções de gestão e articulação necessárias ao PAA e demais políticas de SAN (*ibid.*).

No Consea, do lado do governo, a Senaes não tem assento formal, sendo o MTE representado pelo ministro e suas assessorias. Mas do lado da sociedade civil, a partir de novembro de 2007, o FBES passou a compor oficialmente o Consea³¹⁴. Aliás, por parte das organizações não-governamentais, o FBES e o FBSAN ampliaram progressivamente seus vínculos, de modo a incidir de forma mais coordenada sobre as políticas com as quais dialogam diretamente, e que apresentam vários pontos de conexão. Além de conselheiros da sociedade civil no Consea, os fóruns atuam conjuntamente desde 2006 na temática específica dos fundos rotativos solidários, integrando com outras redes da sociedade civil o Conselho Gestor do projeto desenvolvido em parceria com o governo federal e o Banco do Nordeste. Entidades que participam dos dois fóruns também tem procurado articular as temáticas, como a ONG Fase, cujo programa de “Direito à Segurança Alimentar e Agroecologia” passou a ser de “Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária”. Em janeiro de 2008, no Fórum Social Mundial realizado em Belém, a Secretária Executiva do FBSAN, Vanessa Schottz (assessora da FASE) integrou mesa promovida pelo FBES para o diálogo da economia solidária com outros movimentos sociais e entidades³¹⁵. Em maio de 2009, o FBES esteve representado no VI

³¹³ A propósito, Delgado *et al.* (2005) lembram que o próprio PAA nasceu de discussões do Consea, a princípio concebido como um braço do Plano Safra da Agricultura Familiar, para integrar o fortalecimento produtivo da agricultura familiar e o atendimento às necessidades alimentares de grupos populacionais mais vulneráveis.

³¹⁴ Os representantes indicados pelo FBES foram o assessor da Cáritas Ademar Bertucci, como titular, e o presidente da Unicafe José Paulo Crisóstomo Ferreira, como suplente.

³¹⁵ Além do FBSAN, também foram convidados: o MST Nacional, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), o Fórum de Educação de Jovens e Adultos e a Marcha Mundial de Mulheres.

Encontro Nacional do FBSAN, que reuniu representantes de fóruns estaduais de SAN, movimentos e organizações de todo o Brasil para um balanço político sobre a atuação do FBSAN em seus 10 anos de existência. Na Carta Política que resultou deste encontro, o FBSAN explicita proposições de articulações com o FBES³¹⁶.

Por sua vez, o FBES tem construído vínculos diretos com a Sesan, no sentido de estimular a articulação da economia solidária e sua maior participação nos editais do PAA. Um dos resultados destes diálogos foi a inclusão em 2009 da articulação com os fóruns de ES (municipais, microrregionais e/ou estaduais) como critério recomendado para as prefeituras interessadas no edital do PAA, a ser comprovada por meio de carta do respectivo fórum de ES³¹⁷.

Embora as compras governamentais por meio do PAA tenham se tornado o lado mais conhecido das políticas de SAN, a Sesan mantém outras ações que se relacionam com a economia solidária, como no caso dos “sistema coletivos de produção em acampamentos e pré-assentamentos”, e a chamada “agricultura urbana e periurbana” (AUP).

Os projetos dos sistemas coletivos de produção são articulados em parceria com movimentos e entidades de luta pela terra nos estados (MST, MLST, Pastoral da Terra, Federações estaduais de Trabalhadores na Agricultura), apoiando o auto-abastecimento e a comercialização de excedentes em feiras locais. Os primeiros convênios foram feitos diretamente com regionais da Cáritas em estados do semi-árido, mas desde 2008, embora a Cáritas permaneça como parceira, os convênios são firmados com governos estaduais.

Já as ações de AUP – outro conceito que vem sendo construído de modo articulado ao de segurança alimentar – envolvem o apoio a iniciativas de produção agrícola ou agroextrativismo, de caráter comunitário e voltadas predominantemente ao autoconsumo (mas também trocas, doação e/ou comercialização de excedentes), em pequenas áreas do perímetro urbano ou periurbano: em geral, hortas, pomares, lavouras, viveiros, canteiros e criação de pequenos animais, implantadas em associações, assentamentos, centros de saúde, escolas e outros espaços, que recebem o

³¹⁶ A Carta Política do FBSAN propõe “estreitar a interação com os Fóruns de Economia Solidária para aprofundar a visão sobre as conexões entre a produção, acesso e consumo, entre o campo e a cidade” e “apoiar e participar da campanha pelo consumo responsável proposta pelo FBES”, além de declarar que a soberania alimentar e o direito à alimentação adequada só serão realizados, entre outras condições, “com a consolidação de um modelo de produção em bases agroecológicas e de consumo sustentável, responsável e solidário”, em consonância com preocupações que norteiam o próprio movimento da economia solidária.

³¹⁷ Importante mencionar que, enquanto integrou a secretaria executiva do FBES, Daniel Tygel atuou incansavelmente na geração de ferramentas informatizadas de georeferenciamento, chamadas “Farejadores”. Entre elas, destaca-se a ferramenta feita com base em informações do SIES (aquelas que a CGN acordou disponibilizar publicamente: nome do ESS, localização, contato, produtos/serviços e insumos), cuja primeira versão ficou pronta em fevereiro de 2008. Embora a ferramenta não esteja sendo utilizada plenamente pelos empreendimentos, ela é certamente um passo inicial para um dos objetivos principais da base de dados, que sempre foi o de favorecer as conexões entre oferta e demanda dos empreendimentos solidários. Esta ferramenta também é um exemplo prático de como pode ser utilizado o enorme esforço de mapeamento para, entre outras funções, identificar possibilidades de participação da economia solidária em compras governamentais locais em programas como o PAA. Para as ferramentas “Farejadores” do FBES, ver <http://miud.in/P5U>

apoio técnico de entidades parceiras da Sesan, públicas ou privadas, selecionadas via edital³¹⁸.

Além disso, em 2007 a Sesan assumiu o financiamento de incubadoras universitárias, selecionadas por meio do Comitê Gestor do Programa Nacional de Incubadoras, do qual o MDS é membro, tendo os representantes da Sesan – entre eles, a coordenadora Luciane Ferrareto, ex-integrante da equipe da ITCP da Unicamp – participado da elaboração dos editais e encomendas junto à Senaes, Finep e demais órgãos. O objetivo da Sesan era conveniar preferencialmente com incubadoras universitárias com potencial de atuação na área de segurança alimentar, por ex. em experiências de incubação de empreendimentos solidários de agricultura familiar na zona rural ou de agricultura urbana e periurbana. A expectativa era apoiar 24 projetos entre os selecionados pelo Proninc, para o que o MDS disponibilizou originalmente R\$ 4 milhões³¹⁹.

Por fim, cabe citar os avanços em termos de institucionalização das políticas de SAN que têm desdobramentos no campo das práticas de economia solidária e também na elaboração das próprias concepções de instâncias e instrumentos de políticas da ES.

O primeiro destes avanços veio em 2006, com a Lei Orgânica (Losan)³²⁰, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com o objetivo de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Por seu caráter intersetorial e participativo, que além de possibilitar a articulação entre níveis de governo ainda fortalece a participação das organizações da sociedade civil que atuam na área enquanto participantes do sistema público, o Sisan viria a ser uma das inspirações (embora não a única) na elaboração e discussão, entre 2009 e 2010, da proposta de lei para institucionalizar a política de ES, incluindo desenho de sistema público (cf. 4.5). Ao contrário de outros sistemas públicos que se apóiam exclusivamente na estrutura federativa, considerando órgãos setoriais já existentes nas três esferas de governo, tanto a segurança alimentar quanto a economia solidária demandam forte participação da sociedade civil em seus sistemas. No Sisan, esta participação se dá por meio do Consea e das Conferências de Segurança Alimentar enquanto elementos do sistema, e da possibilidade de adesão de entidades da sociedade civil, com ou sem fins lucrativos, desde que atendam os critérios especificados na lei e sua regulamentação. O Sisan ainda está em

³¹⁸ Entre os “Farejadores” do FBES, há um que identifica especificamente iniciativas de agricultura urbana e periurbana, disponível em: http://www.fbes.org.br/progs/farejador_agricultura_urbana/. Em 2010, a ferramenta mapeava iniciativas em 8 estados.

³¹⁹ Conforme edital de justificativa 8/2007 do MDS, a Sesan ficaria responsável pelos convênios das incubadoras ligadas às seguintes instituições: 14 universidades públicas federais – do Recôncavo da Bahia (UFRB), do Vale do Acaraú, Ceará (UVA), do Piauí (UFPI), da Paraíba (UFPB), de Rondônia (UNIR), do Tocantins (Unitins), de Grande Dourado, Mato Grosso (UFGD), do Acre (UFAC), do Espírito Santo (UFES), de Uberlândia, MG (UFU), de Juiz de Fora, MG (UFJF), do Pará (UFPA), de São Carlos, SP (UFSCar), do Rio Grande, RS (FURG); o CEFET de Cuiabá, MT; 7 universidades públicas estaduais – de Santa Cruz, Bahia (UESC), de Alagoas (UNEAL), paulista, campus Franca (Unesp), de Maringá, PR (UEM), de Londrina, PR (UEL), a de Minas Gerais (UEMG, campus Divinópolis), e de São Paulo (USP) –; e 2 universidades de natureza comunitária – a regional integrada do Alto Uruguai e Missões, RS (URI) e a do Vale do Itajaí, SC (Univali). Cada proposta poderia atingir no máximo R\$ 300 mil. Não foi possível obter informações se no fim todos os casos atenderam obrigatoriamente ao critério de articular a incubação de EES com a produção agroalimentar e ações de segurança alimentar.

³²⁰ Lei n° 11.346, de 15 de setembro de 2006.

construção, e sua implantação vem sendo apoiada financeiramente pelo MDS, no sentido de estimular a criação de estruturas e marcos regulatórios de SAN nos estados e municípios, para que o sistema ganhe capilaridade em todo o país.

Em 2010, mais dois avanços na institucionalização da SAN nas políticas públicas: em fevereiro, foi aprovada emenda à Constituição Federal, incluindo o direito à alimentação como direito constitucional³²¹, tido como importante reconhecimento político e jurídico da segurança alimentar; e em agosto, foi publicado o decreto presidencial que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)³²², que regulamenta a Lei Orgânica, dispendo detalhadamente sobre a gestão do Sisan, suas relações e pactos interfederativos e intersetoriais, seus mecanismos de participação social, seus financiamentos, e parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN, de caráter quadrienal. Apesar dos avanços institucionais, o desafio agora é a aplicação dessas leis e a consolidação do Sisan e da construção participativa das prioridades, metas, recursos etc. do Plano Nacional, de modo a superar efetivamente as causas estruturais que violam o direito humano à alimentação (cf. “Carta Política do FBSAN”, 2009).

Um breve balanço das interações envolvendo os temas de segurança alimentar e economia solidária nas políticas federais aponta para uma avaliação favorável, como se reconheceu na II Conaes, sobretudo ao se considerar o PAA e o PNAE. Porém, em que pesem a inovação de instrumentos como compra direta local, contrato de garantia de compra, compra antecipada etc., e sobretudo o fato de que a política chega diretamente aos agricultores e suas formas de organização coletiva, permanecem vários limites, como as dificuldades logísticas e as exigências legais para poder participar dos programas. Ademais, o redirecionamento da expansão das compras governamentais de alimentos a partir de 2004 para as grandes cidades e áreas metropolitanas teria reduzido o caráter estruturante e de geração de encadeamentos locais, já que nas regiões urbanas o foco recai nas ações de transferência de renda e de abastecimento de equipamentos urbanos (restaurantes populares e bancos de alimentos), que garantem a nutrição mas geram pouco efeito de encadeamento esperado por uma proposta de desenvolvimento (ALMEIDA FILHO & SOUZA, in: ORTEGA & ALMEIDA FILHO, 2007: 223). Não há dúvidas sobre o potencial dos programas de compras governamentais e das ações a eles articuladas (como o apoio ao auto-abastecimento) no impacto sobre as iniciativas associativas e auto-organizadas de produção e distribuição, mas os desafios que hoje se colocam, no sentido de reforçar o posicionamento de que *o combate à fome é estrutural e emergencial ao mesmo tempo* (TAKAGI & BELIK, 2007: 204), também têm desdobramentos para a perspectiva de sustentabilidade das formas solidárias envolvidas nos circuitos de produção-distribuição-consumo de alimentos.

³²¹ Emenda Constitucional n° 64, de 5 de fevereiro de 2010.

³²² Decreto n° 7272, de 25 de agosto de 2010.

4.4.3. Economia solidária e agricultura familiar e camponesa

A agricultura familiar pode ser considerada o campo de políticas públicas que na prática mais se aproximou da economia solidária, em vários sentidos. Para começar, mais de 60% dos agricultores familiares – segundo gestor/a da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA), fazendo referência ao Censo da Agricultura Familiar feito pelo IBGE em 2006 – estariam organizados em algum tipo de cooperativa ou associação. Dados do SIES identificam esta mesma realidade, por outro ângulo: 41% dos empreendimentos solidários mapeados atuam na produção e/ou comercialização de produtos agropecuários (MTE, 2007a)³²³.

Este é um dos poucos campos de políticas onde, a exemplo da economia solidária, a dimensão econômica, no sentido da produção e reprodução de meios de vida, assume centralidade para sua base social – embora evidentemente não de modo exclusivo nem suficiente, pois também está em jogo a construção de formas de organização econômica que, ao mobilizarem outras “bandeiras”, como a agroecologia, se contrapõem ao modelo da agricultura empresarial, orientada à produção de “*commodities*” para exportação e calcada na extrema concentração de terras. A diferença de porte é eloquente, material e simbolicamente, e se traduz nos respectivos lugares institucionais: “[a] agricultura familiar (4,2 milhões de estabelecimentos e 70% da população ativa agrícola) está administrada pelo pequeno Ministério do Desenvolvimento Agrário e a agricultura empresarial (550.000 estabelecimentos, ou seja 12% do total para 70% das terras agrícolas) pelo potente Ministério da Agricultura” (SABOURIN, 2007: 716). Contudo, a questão não se esgota nesta polarização aparentemente simples.

Em primeiro lugar, porque também o mundo dos trabalhadores rurais está atravessado por divisões e divergências entre seus movimentos, sindicatos e organizações representativas (para não falar de entidades de apoio, como pastorais, ONGs etc.): do mais conhecido, o Movimento Sem Terra, e a emergência de vários outros, como os de Pequenos Agricultores (MPA), Atingidos por Barragens (MAB) ou Mulheres Camponesas (MMC); até o nascimento da Fetraf, herdeira do sindicalismo rural “cutista”, em oposição ao sindicalismo “oficial” da Contag; passando pela criação da seção brasileira da Via Campesina, reunindo MST, MPA, MBA etc. Sequer a identidade de “agricultor/a familiar”, atualmente consolidada nas políticas públicas, seria consensual entre os movimentos, por ex. mais recentemente observa-se um retorno à identidade de “camponês/a”³²⁴.

³²³ Este percentual pode ser ainda maior, levando em conta que o mapeamento não se constituiu como censo e que o acesso às localidades rurais foi difícil em muitos estados.

³²⁴ Este ponto é sugerido por Picolotto (2008), para quem a Fetraf buscaria constituir e positivar um sujeito (“agricultor familiar”) produtor de alimentos para o mercado interno e que precisa ser fortalecido por políticas públicas, enquanto os movimentos da Via Campesina buscariam criar um sujeito (“camponês”) que resiste ao modelo de agricultura exportadora de *commodities* e transgênica, tornando-se “guardião” da biodiversidade e enfrentando empresas transnacionais e políticas que apóiam o agronegócio. O resultado seria a produção de dois sujeitos políticos distintos “a partir de uma base de ‘colonos’ com muitas semelhanças” (2008: 7). Embora este tipo de análise corra um grande risco ao identificar discursos nos quais talvez os próprios sujeitos não se reconheçam, ao menos tem o mérito de levantar diferenças que nem sempre aparecem. Tampouco é a única forma de interpretação possível sobre estas dinâmicas de construção e ruptura de representações e relações no campo. Para análise distinta, ver Abramovay *et al.* (2010).

Embora não caiba aqui retomar a análise desta complexa tessitura social que vai se transformando continuamente a partir de aproximações e distanciamentos em termos de concepções e métodos sobre as lutas agrárias, é preciso mantê-la como pano de fundo para vislumbrar parte da rede de relações que também se faz presente na construção das interfaces com a economia solidária na produção de políticas públicas, mesmo porque também o Ministério do Desenvolvimento Agrário é atravessado por estas clivagens, tendo sido de certa forma “repartido” entre estes movimentos e organizações. Assim, das três Secretarias do MDA, as indicações na área de Reordenamento Agrário (SRA) teriam cabido à Contag; as de Agricultura Familiar (SAF) à Fetraf/CUT; e a área nova de Desenvolvimento Territorial (SDT), às cooperativas da agricultura familiar (SABOURIN, 2007: 725)³²⁵.

Em segundo lugar, como observou Sabourin (2007), a polarização essencialmente ideológica com o agronegócio tende a esconder o debate-chave acerca do modelo da agricultura familiar e camponesa, acabando por paradoxalmente fortalecer dois lados de uma mesma visão liberal e conservadora: ou se oferecem apoios produtivos aos agricultores capazes de se integrarem ao mercado capitalista, ou se reserva tratamento social compensatório aos segmentos menos dependentes do mercado capitalista, por meio das ações de combate à pobreza.

A respeito deste segundo caminho, Sabourin identifica uma influência da visão dicotômica típica de agências multilaterais como a FAO na crescente separação entre políticas sociais e políticas produtivas, aliás contrária ao princípio tripartite do desenvolvimento sustentável (equilíbrio entre social, econômico e ambiental). Não que políticas como Fome Zero e Bolsa Família não tenham um papel a desempenhar, e inclusive já se mostrou que aquecem a economia local – como já vinha acontecendo com a aposentadoria rural – ao substituírem a antiga distribuição de cestas básicas por dinheiro. Mas a questão é que o foco neste papel coloca em segundo plano e de modo dissociado outros tipos de ação pública que poderiam ativar os circuitos econômicos locais de modo virtuoso. Do modo como políticas compensatórias estão sendo implementadas no campo, se de um lado há inegável aumento no poder de compra, de outro é fato que isso nem sempre beneficia a produção local, daí os efeitos adversos de “[reduzir] o econômico ao princípio do acesso das populações rurais pobres (*rural poors*) ao mercado capitalista e [manter] sua dependência dos supermercados e das firmas agroalimentares, já não como produtores, mas como consumidores” (SABOURIN, 2007: 740), conforme o exemplo do

³²⁵ É fácil identificar o “lugar de fala” dos atores do MDA apontado por Sabourin, entre outros, e confirmado em pesquisas no campo. Os Secretários de Reordenamento Agrário Eugênio Peixoto e Adhemar Almeida foram assessores do MSTTR, o chamado “sistema contaguiano”. Os Secretários de Agricultura Familiar Valter Bianchini e Adoniram Peraci vieram do Deser, o órgão de estudos rurais ligado à CUT e portanto intimamente ligado à Fetraf. O Secretário de Desenvolvimento Territorial Humberto Oliveira construiu sua trajetória como diretor da Assocene, assessorando cooperativas do Nordeste, além de ser fundador da ASA. Já o primeiro presidente do Incra, Marcelo Resende, era ligado ao MST, tendo sido destituído justamente pela proximidade ao movimento, sendo substituído por Rolf Hackbart, ligado à Pastoral da Terra. Além disso, desde 2003, o ministério é comandado pelo grupo petista da “Democracia Socialista” (a mesma que lidera o tema da economia solidária no PT): inicialmente o ministro foi um dos expoentes da tendência, o gaúcho Miguel Rosseto (ex-vice de Olívio Dutra no governo do RS), substituído na segunda gestão por Guilherme Cassel.

Cartão Alimentação do Fome Zero³²⁶. Ademais, em efeito ainda mais perverso de desmobilização, estas políticas de certo modo atenderiam a visão conservadora, ao evitarem ações diretas das lutas camponesas, ou mesmo ações desorganizadas de rebelião social (saques etc.).

Quanto ao primeiro caminho, que reforça o modelo hegemônico de agricultura, vários estudos já se debruçaram sobre os avanços e limites do programa de crédito rural, o Pronaf (cf. ABRAMOVAY & VEIGA, 1999; SILVA, CORRÊA & NEDER, in: ORTEGA & ALMEIDA FILHO, 2007; AQUINO & SCHNEIDER, 2010). Embora nascido como programa focalizado nos agricultores mais pobres de regiões deprimidas, com o tempo demonstrou-se nos estudos que as linhas do Pronaf vinham atendendo prioritariamente a região Sul e os agricultores mais integrados ao mercado e à lógica do sistema bancário, mesmo com a progressiva inclusão dos agricultores mais “periféricos”³²⁷.

Os anos Lula registraram aumento importante dos recursos do Pronaf (sob pressão dos movimentos rurais) bem como a diversificação das modalidades de crédito: jovens, mulheres, semi-árido, agroecologia etc.³²⁸. Mas, ao mesmo tempo, também foi logo no primeiro ano do governo Lula que se criou uma modalidade (Pronaf E) para os agricultores mais “integrados” ao mercado e com níveis de renda superiores³²⁹. Os dados de execução das linhas do programa mostram que, em que pese o importante potencial de um programa como o Pronaf para o desenvolvimento rural, seus recursos têm continuado a se concentrar na produção destinada aos principais setores ditados pelo mercado capitalista – mesmo no caso dos agricultores mais pobres –, não superando portanto o “viés concentrador, setorial e produtivista” (AQUINO & SCHNEIDER, 2010) que o caracteriza desde sua criação em 1996³³⁰. Os próprios movimentos de trabalhadores rurais vêm sistematicamente denunciando que o financiamento costuma ser facilitado para

³²⁶ “[O]s 50 reais mensais distribuídos às famílias pobres, diferentemente das pensões, não vieram em dinheiro, mas na forma de um cartão magnético de uso limitado aos supermercados conectados às redes bancárias. Essa medida só fez aumentar a compra de alimentos e produtos manufaturados provenientes da agricultura empresarial e não da produção local ou dos circuitos de proximidade.” (SABOURIN, 2007: 740).

³²⁷ O Pronaf segmentou seu público em grupos, sendo que o Pronaf A (assentados da reforma agrária) e o Pronaf B (agricultores com renda bruta anual até R\$ 4 mil, da qual pelo menos 30% de atividades agropecuárias) só passaram a ter acesso a algumas modalidades de crédito após os primeiros anos.

³²⁸ Segundo dados do MDA, no ano agrícola de 1999/2000 o Pronaf abrangia 3,4 mil municípios, tendo executado R\$ 2,3 bilhões em operações de crédito (ou 66% do total então disponível). Já em 2003/2004, a execução chegou a R\$ 4,5 bilhões (83% do total), e em 2006/2007 a R\$ 8,4 bilhões (85% do total). Em 2009/2010, o Pronaf, já presente em mais de 5,3 mil municípios, teve execução total de R\$ 15 bilhões. Ver www.mda.gov.br

³²⁹ O Pronaf E destina-se a “agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 50 mil até 110 mil, que obtenham ao menos 80% disso da atividade agropecuária”. Além de mais facilidade de apresentar garantias à rede bancária para o financiamento, o grupo tem evidenciado maior participação de agricultores filiados ao sindicalismo patronal rural, por ex. à Confederação Nacional de Agricultura, ou CNA (*apud* AQUINO & SCHNEIDER, 2010: 6).

³³⁰ Segundo o Censo da Agricultura Familiar, em 2006, mais de 84% dos 5,1 milhões de estabelecimentos agrícolas era de agricultura familiar, assim distribuídos regionalmente: 50% no Nordeste, 20% no Sul, 16% no Sudeste, 9% no Norte e 5% no Centro-Oeste (IBGE, 2006). Já a distribuição dos recursos do Pronaf no acumulado do período 1996-2008 revelam que mais de 47% destinou-se à região Sul, figurando em segundo lugar a região Nordeste, que, apesar de contar com metade da população de agricultores familiares, recebeu 19,6% dos recursos. Nas demais regiões, a distribuição no período foi de 19% para o Sudeste, 7% para o Norte e 6% para o Centro-Oeste (*apud* AQUINO & SCHNEIDER, 2010: 9).

atividades vinculadas ao que eles têm chamado de “agronegocinho”³³¹.

Neste quadro, fortalece-se o mesmo modelo ao qual a agricultura familiar aparentemente se contrapõe – em vez de apontar para outros tipos de modelo, por ex. o fortalecimento de circuitos curtos locais, e sobre bases agroecológicas. E é aqui que as potenciais interfaces com a economia solidária se revelam com força.

Estas interfaces, por sua vez, começam de forma hesitante e mantêm suas ambivalências. Experiências de produção agrícola totalmente coletiva, como as Cooperativas de Produção Agrícola (CPAs) ligadas ao MST, reconhecidas como uma das primeiras formas de economia solidária a emergir no Brasil no passado recente, resultariam em fracasso (termo usado não só por estudiosos mas por integrantes do próprio movimento) já no início dos anos 1990³³². O movimento passou a desenvolver outras formas de cooperação, como as Cooperativas de Prestação de Serviços (CPSs), destinadas à comercialização conjunta da produção familiar, espécie de “recoo tático” segundo Singer (in: SANTOS, 2002b). Tratava-se, portanto, de oferecer outras oportunidades para a vivência de formas solidárias, combinadas com a autonomia individual e familiar, a depender das próprias características da atividade produtiva realizada. Conforme documento de 1998 da Concrab citado por Singer: “Para o MST o que importa é que todos os assentados participem de uma experiência de cooperação, rompendo assim com o isolamento” (CONCRAB, *apud* SINGER, in: SANTOS, 2002b: 106). Posteriormente, retomou-se a estruturação de cooperativas de menor porte porém mais estáveis. Hoje, segundo o presidente da

³³¹ Em reportagem do jornal *Brasil de Fato*, João Pedro Stedile, da direção nacional do MST, diz que o casamento entre as grandes transnacionais e os grandes fazendeiros capitalistas, com o apoio do Estado brasileiro, não deixa espaço para a agricultura camponesa: “*Para o camponês, eles colocam três opções: a favela na cidade, as políticas de compensação social, como o Bolsa-Família, ou a integração com as empresas estrangeiras, ‘o agronegocinho’ (...)*” (“Agronegócio reproduz a desigualdade social”, *BdF*, 13/6/2007). Já um dos coordenadores do MPA no Espírito Santo, Elias Alves, em reportagem ao jornal local *Século Diário* reclama da facilidade para compra de venenos agrícolas e fertilizantes químicos, plantio de monoculturas como eucalipto etc., em contraposição a atividades voltadas à produção agroecológica de alimentos: “*Não temos facilidade para créditos destinados a financiar a produção de ovos caipiras, de um chiqueiro para criação de porcos, por exemplo. São atividades desta natureza que os agricultores familiares querem financiar.*” (“Agricultores: uso de dinheiro do FAT para pagar venenos é imoral”, *SD*, 26/1/2007).

³³² Singer reflete a respeito a partir de uma comparação com a experiência da autogestão em fábricas: “O fracasso das CPAs foi causado possivelmente porque a maioria dos assentados prefere a pequena produção de mercadorias, mesmo que ela resulte em menor padrão de vida e maior risco, dada a grande oscilação dos preços dos produtos agrícolas. Nas cooperativas formadas a partir da crise de empresas industriais, os associados sempre trabalharam coletivamente sob o comando do capital, o que os deixou conscientes de que dividir o empreendimento em pequenas oficinas individuais seria pouco factível e uma receita segura de fracasso econômico. (...) São poucas, no meio rural brasileiro, as empresas agrícolas integradas análogas às fábricas. Além disso, cada assentado é dono dum lote individual que recebe do Incra. Portanto, a alternativa de trabalhar autonomamente é factível, além de ser o modelo ‘natural’ no campo brasileiro. Não deve surpreender portanto que a primeira tentativa de implantar a economia solidária mediante a reforma agrária tenha fracassado em parte.” (SINGER, in: SANTOS, 2002: 105-6). Já na avaliação do presidente da Concrab, Milton Fornazieri, em entrevista ao *Jornal Sem Terra*, a crise e o fechamento de várias cooperativas até meados dos anos 2000 deveram-se às dificuldade de gestão, à descapitalização, à falta de suporte governamental, mas, principalmente, a “querer copiar aquilo que as cooperativas ligadas ao agronegócio faziam”: “[e]ste foi um erro estratégico: querer desenvolver a cooperação buscando competir com grandes empresas ou cooperativas capitalistas, em vez de fortalecer os cooperados e cooperadas.” (“Precisamos de cooperativas mais sólidas”, *JST*, 5/2011).

Concrab, Milton Fornazieri, já são mais de 100 cooperativas espalhadas nos assentamentos, algumas integralmente coletivas, outras de prestação de serviços, outras organizadas a partir de agroindústrias (além de muitas associações, que encontram mais limites para operar):

“A formalização é secundária, o importante é que se realize a cooperação, superando assim o individualismo tão presente no meio rural. A tendência de criação de novas cooperativas se dá principalmente porque o Estado está organizado de forma que, para acessar políticas públicas, cada vez mais é necessária uma representação jurídica, e a cooperativa é nossa única saída. A necessidade pela formalização de cooperativas se dá para possibilitar a instalação de agroindústrias nos assentamentos e na comercialização através de mecanismos públicos, por exemplo.” (entrevista ao *Jornal Sem Terra*, 11/7/2011).

Entre o final dos anos 1990 e meados dos anos 2000, observa-se uma reorganização no campo da agricultura familiar para disputar a concepção cooperativista apropriada pelas grandes cooperativas do agronegócio, e neste sentido a vinculação à perspectiva da economia solidária se tornou estratégica (de modo bem mais explícito do que para o MST). As chamadas “cooperativas da agricultura familiar” começaram a se articular, inicialmente no ramo do crédito rural cooperativo. Em 2002, várias organizações se reuniram no Fórum Nacional das Cooperativas de Economia Familiar e Solidária, para seminários, trocas de experiências e formulação de demandas de políticas públicas. Entre elas, não só cooperativas (principalmente de crédito), mas também ONGs de apoio, como a Ascoob (BA) e a Assocene (PE), além das entidades sindicais (Contag e CUT). Deste fórum nasceria a Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol), fundada em junho de 2004, que reúne hoje os principais sistemas de cooperativismo de crédito que se reconhecem como parte do campo da economia solidária³³³.

Porém, permanecia a necessidade de articular os ramos do cooperativismo de produção, comercialização, infraestrutura, trabalho e serviços. Assim, ainda em 2004 foi feito um primeiro encontro de cooperativas da agricultura familiar e economia solidária, no qual se deliberou pela criação de uma entidade nacional, a União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), o que aconteceria em junho de 2005, ou seja quatro anos após o início das discussões e articulações. A Unicafes representou um fato novo, um novo ator em cena, que passaria a ser um dos principais interlocutores não-governamentais dentro da rede de políticas de ES na interface com a agricultura familiar. Em 2009, a entidade contava com uma estrutura nacional e nove estaduais, aglutinando cerca de 1.100 cooperativas das cinco regiões do país.

É no sentido de recuperar os sentidos do cooperativismo e delimitar suas diferenças com as cooperativas empresariais ligadas à OCB que parte da agricultura familiar que se reivindica como economia solidária vem atuando no sentido de reconhecer o conceito de “cooperativismo

³³³ Em 2009, a Ancosol era integrada por 7 sistemas: (1) Crehonor (6 cooperativas, em SC, PR e RS); (2) Ascoob (10 cooperativas, na BA); (3) Creditag (9 cooperativas, em PE, MT, RO, MG, SP, BA, GO e ES); (4) Ecosol (22 cooperativas, em SP, MG, PR, RS, SC, PE e BA); (5) Integrar (11 cooperativas, em CE, PE, RN, AL, PB e SE); além das duas centrais do Sistema Cresol, a (6) Central Cre\$ol Baser (74 cooperativas no PR e parte de SC); e (7) a Cre\$ol Central (51 cooperativas, em SC e RS). Ao todos, segundo dados da Ancosol, estes sistemas de cooperativas de crédito são integrados por 237 mil associados (cerca de 163 mil famílias) em 198 cooperativas de crédito, contando com 266 postos de atendimento cooperativos (PAC) em 15 estados.

solidário”, notadamente a Unicafes, em articulação com outras ligas como a Unisol. Estas entidades e outras, mais a Senaes e a SDT, promoveram em maio de 2010 a “Conferência Temática de Cooperativismo Solidário”, uma das etapas prévias da II Conferência Nacional. Um dos debates centrais aqui é a revisão da lei do cooperativismo na perspectiva das demandas das organizações de ES: “para fortalecer o cooperativismo solidário é necessário aprofundar o debate e criar novas estratégias relativas à relação entre o marco regulatório e as transformações dos movimentos sociais e o cenário de mudanças políticas” (CNES, 2010d). Tanto o presidente da Unicafes como o da Unisol são conselheiros titulares do CDES, o Conselhão, onde ambos já tiveram oportunidade de debater sobre a legislação cooperativista com o presidente da OCB (também conselheiro) e outros integrantes do órgão consultivo da Presidência.

Embora o reconhecimento de parte das organizações de agricultura familiar enquanto economia solidária permaneça ambivalente, este talvez seja um conflito mais para os estudiosos, técnicos e gestores do que propriamente para os protagonistas destas organizações³³⁴. O fato é que, conforme indicam os dados que abrem esta seção e outros diversos estudos, há no mundo das agriculturas camponesas e familiares uma miríade de combinações possíveis de práticas e atividades de solidariedade e organização coletiva, como beneficiamento da produção, crédito e finanças, compra de insumos, comercialização em mercados ou via programas governamentais, uso coletivo de infraestrutura, e mais uma variedade de possibilidades que inclusive não eram reconhecidas até pouco, por ex. os fundos de pasto ou os bancos de sementes “crioulas” de caráter comunitário, mas que têm a ver com dinâmicas envolvendo um *mix* de práticas entre trocas e reciprocidades, ajuda mútua e gestão comum de recursos³³⁵.

Mais do que isso, em geral não há clareza sobre as formas não-monetárias que caracterizam as economias rurais, forjando ao longo de décadas uma correspondência entre *mundo rural e pobreza* (ou, pelo menos, “nichos” de pobreza). Mas tal identidade frequentemente se revela indevida, já que na verdade as dinâmicas são diferentes do que costuma ocorrer no mundo urbano. Estas peculiaridades podem ajudar inclusive a entender porque a mortalidade de empreendimentos solidários tem sido maior nas periferias das áreas urbanas, e não no campo, com indicam estudos empíricos e os dados preliminares da segunda base do SIES³³⁶.

³³⁴ Curiosamente, conhecidos estudos a respeito do mundo rural, notadamente de autoria ou sob orientação do professor da USP Ricardo Abramovay, vêm sistematicamente se recusando a tratar a relação com a economia solidária como um dado objetivo sobre a organização política e econômica destes atores, sob a justificativa de que o termo é “militante” e seu uso foi “instrumentalizado politicamente” por um órgão do Estado, conforme o próprio professor declarou em palestra no Grupo de Estudos “Brasil Contemporâneos”, na *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, em Paris, no dia 12 de dezembro de 2007. O interessante desta suposta objetividade é que a recusa em reconhecer estes dados também não deixa de ser ideológica.

³³⁵ Ver os estudos de Sabourin (2009), com base na teoria de reciprocidade de D. Temple, de instituições estruturantes de reciprocidade no meio rural: os “mutirões” de ajuda mútua e o manejo de recursos comuns.

³³⁶ Kraychete é um dos que explicita estas diferenças, ao refletir sobre as dificuldades de iniciativas de economia solidária dos setores populares: “Se, por exemplo, uma atividade de agricultores familiares voltada para a comercialização coletiva ou para o beneficiamento de seus produtos não obtém êxito, os mesmos têm a opção de retornarem à forma tradicional em que se inseriam no mercado, mesmo que isto signifique vender para o

Eduardo Ribeiro, Daniel Araújo e Flávia Galizoni, que fizeram um estudo sobre receitas monetárias e não-monetárias no Vale do Jequitinhonha, tida como uma das regiões mais pobres do país, alertam para esta maior complexidade das dinâmicas no campo:

“Neste caso, renda baixa não significa necessariamente pobreza, pois o meio influi nas condições de sobrevivência; chover muito ou pouco faz grande diferença, as condições políticas e culturais de acesso aos recursos da natureza podem ser vitais para a reprodução das famílias; ter ou não acesso à terra, mesmo acesso precário, é decisivo para minorar os efeitos da desocupação, da pobreza ou da fome. No campo, a comunidade local age com força, os laços do parentesco, compadrio e vizinhança local são mais efetivos para apoio aos desvalidos, pois essas sociedades menos individualizadas protegem seus membros com a ação dos seus próprios costumes. Mas principalmente, no campo a aferição da pobreza é mais difícil porque *grande parte das atividades econômicas associadas à agricultura familiar são invisíveis*, e vai daí que as trocas locais, o trabalho eventual e a produção de autoconsumo geralmente ficam fora das estatísticas.” (in: ORTEGA & ALMEIDA FILHO, 2007: 230-1, grifos meus).

Por isso é que as políticas públicas desenhadas originalmente para combater à pobreza mensurada pela renda monetária nem sempre dão conta das especificidades do mundo rural. Esta incompreensão estaria na base dos programas de tipo assistencialista, cada vez mais segmentados em função do público-alvo (mulheres, jovens, nordestinos do semi-árido etc.), cujo efeito tem sido o de “transformar camponeses mais ou menos autônomos em cidadãos de segunda classe, dependentes da ajuda alimentar e social” (SABOURIN, 2007: 739).

Por outro lado, pensar que uma grande parte de atividades econômicas associadas à agricultura familiar são invisíveis por saírem da lógica estrita da produção para inserção no mercado capitalista, e acrescentar que a maioria delas está de fato calcada em algum tipo de relação de ajuda mútua e organizada segundo alguns critérios de autogestão comunitária ou coletiva permite entender porque parte significativa das políticas hoje voltadas à agricultura familiar acaba por beneficiar direta ou indiretamente espaços ou formas considerados da ótica da solidariedade econômica – mesmo quando os agricultores não se reconhecem como sujeitos da economia solidária (em suas expressões organizadas). Ao mesmo tempo, se de um lado as políticas públicas têm desconsiderado muitas das formas não-institucionalizadas de lógica econômica associativa, de outro é inegável que vários arranjos de organização coletiva da agricultura familiar vêm sendo estimulados pelas próprias políticas, na medida em que estas reforçam determinados critérios no acesso às linhas de ação pública. É por conta deste quadro heterogêneo – em que espaços de solidariedade econômica aparecem com força, sejam expressamente considerados ou não – que não por acaso o MDA figura como um dos atores mais centrais (com maior número de vínculos) dentro da rede de políticas de economia solidária.

Os vínculos mais fortes no MDA têm sido com a área de cooperativismo da SDT, uma

atravessador local. No caso dos empreendimentos urbanos, a obtenção de resultados positivos adquire uma urgência bem mais intensa para os associados, sobretudo na situação em que os mesmos não possuem outra fonte de renda” (2007: 8).

secretaria que, assim como a Senaes dentro do MTE, foi criada no ano de 2003 dentro do MDA³³⁷. Mas também a SAF – responsável direta pelos programas de fortalecimento da agricultura familiar, como o de crédito rural (Pronaf) e a Rede de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), e co-responsável pelo PAA – movimenta-se nesta rede. O principal interlocutor aqui seria o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (Degrav) vinculado à SAF.

Sobre as ações e projetos que vêm sendo promovidos pelo Degrav/SAF, três pontos merecem ser aqui ressaltados. O primeiro é a *diversificação* das atividades econômicas da agricultura familiar e camponesa, inclusive por meio de atividades ditas não-agrícolas, notadamente voltadas ao turismo em áreas rurais. O segundo, bastante ligado ao anterior, tem a ver com o foco em produtos e/ou mercados *diferenciados*. O terceiro é o requisito de *elevada organização prévia* entre os públicos da agricultura familiar atendidos, via de regra focalizando empreendimentos já formalizados, que consigam atender determinados critérios legais.

Quanto aos dois primeiros pontos, as principais políticas a cargo do Degrav inserem-se no chamado “programa” (não formalizado)³³⁸ de “Produtos e Mercados Diferenciados”, com especial ênfase na questão da “sociobiodiversidade”, entendida como “inter-relação entre a diversidade biológica e a diversidade de sistemas socioculturais”, segundo o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, elaborado sob coordenação de MDA, MMA e MDS e regulamentado por portaria interministerial em 2009³³⁹. As ações de apoio vão desde a obtenção do DAP até a qualificação e assistência técnica aos empreendimentos coletivos da agricultura familiar cuja produção se encaixa no conceito. Os outros eixos de produtos e mercados considerados diferenciados são “plantas medicinais e fitoterápicos” e “produtos orgânicos”.

Mais recente foi a incorporação neste “programa” do conceito de “comércio justo e solidário” como um de seus eixos, a partir da parceria com a Senaes e outras entidades na construção do SCJS, que por sua vez tem tudo a ver com a ideia de criação de um mercado diferenciado, ou de relações diferenciadas entre produtores e consumidores, que neste caso valorizem produtos de empreendimentos solidários locais e critérios e práticas como o preço justo. Pode ter tido destaque nesta rede de relações que fortaleceu o comércio justo e solidário dentro do Degrav o papel de Luiz Carlos Rebelatto, engenheiro agrônomo, especialista em agroecologia e desenvolvimento sustentável, ligado à construção da certificação participativa em rede, tendo

³³⁷ As ações ligadas à política de desenvolvimento territorial rural serão analisadas adiante (4.4.5).

³³⁸ Na verdade, no PPA os recursos saem principalmente da ação “Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar” (4280), que está dentro do Pronaf (0351).

³³⁹ Portaria Interministerial nº 239, de 21 de julho de 2009. Além das estratégias voltadas à agricultura familiar que atua no manejo, produção e comercialização a partir de práticas que valorizam a sociobiodiversidade, o outro desafio na concepção deste plano de ação é construir a ponte com as estratégias de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, regulamentado pelo Decreto nº 6.040/2007 (cf. seção 4.4.13). A portaria define “cadeia produtiva da sociobiodiversidade” como “um sistema integrado, constituído por atores interdependentes e por uma sucessão de processos de educação, pesquisa, manejo, produção, beneficiamento, distribuição, comercialização e consumo de produto e serviços da sociobiodiversidade, com identidade cultural e incorporação de valores e saberes locais dos povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares e que asseguram a distribuição justa e equitativa dos seus benefícios. ”

integrado a Rede Ecovida de Agroecologia, da qual foi representante no Conselho Político da plataforma Faces. Em abril de 2011, Rebelatto assumiu a Coordenação-Geral de Diversificação Econômica e Apoio à Agroindústria do Degrav/SAF, embora já viesse atuando como consultor junto ao MDA desde 2005 em projetos sobre agroecologia e comércio justo por meio da GTZ.

Porém, a princípio, o entendimento mútuo de SAF e Senaes é de que as relações entre as duas secretarias foram irregulares, tendo a segunda construído desde o começo da era Lula relações mais estreitas com a SDT, o que pode se dever à rede de relações prévias que já unia integrantes das duas áreas, bem como ao maior espaço que as duas áreas recém-criadas encontraram para a construção conjunta de ações novas. Mas a parceria com a SAF também pode não ter avançado por motivo mais prosaico, ligado às dificuldades já comentadas da Senaes atender a todas as frentes de articulação que havia aberto, passando então a priorizar algumas em detrimento de outras (que por vezes poderiam ter sido até mais promissoras). De todo modo, a relação se consolidou de vez a partir dos processos de estruturação do Sistema de Comércio Justo e Solidário, e a SAF, por meio do Degrav, assumiu o CJS como um dos eixos de sua política de produtos e mercados diferenciados, assim apresentada em documento do Degrav:

“Esse programa nasce de uma ação inovadora, que promove agregação de valor socioambiental e geração de renda para agricultores e agricultoras familiares através do manejo adequado da biodiversidade, do cultivo das plantas medicinais, dos produtos orgânicos e do acesso aos mercados. Tudo isso *com base nos princípios do comércio justo e solidário.*” (Degrav/SAF, 2008, grifos meus)

Dentro destas estratégias, em abril de 2010 o MDA lançou chamada de R\$ 2,6 milhões para seleção de 10 propostas de entidades privadas sem fins lucrativos para apoio à agricultura familiar em duas modalidades: produtos orgânicos, e plantas medicinais e fitoterápicos³⁴⁰. Ainda em 2010, houve a discussão de outra chamada, que acabaria lançada só em 2011, no valor de R\$ 2,4 milhões, para apoio a empreendimentos coletivos da agricultura familiar nas cadeias de produtos da sociobiodiversidade em três estados da Região Norte (AC, AM e PA), visando atingir agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, conforme o Plano de Sociobiodiversidade, em parceria com MMA³⁴¹.

Quanto às atividades não-agrícolas, destaca-se ainda o projeto “Talentos do Brasil”, que é bom exemplo de como funciona um mercado de produtos diferenciados, agregando valores de natureza cultural e simbólica ao valor propriamente econômico, remetendo assim a outras lógicas que coexistem com o interesse econômico, e que só farão pleno sentido fora de um paradigma utilitarista puro. O projeto foi implantado inicialmente em 2005, com apoio do Sebrae, da CEF e da agência alemã GTZ, além de movimentos rurais e sindicais. Por meio dele foram apoiadas 15

³⁴⁰ Ao todo só foram aprovadas 8 propostas, sendo 6 na primeira modalidade (nos estados de CE, GO, PA, SC, RS), com foco na capacitação para a adequação de conformidade ao marco legal da produção orgânica; e 2 na segunda modalidade (PR e PE).

³⁴¹ Esta chamada destinou-se a projetos de aplicação de metodologia de gestão especificamente desenvolvida para a agricultura familiar, comentada adiante.

iniciativas de base cooperativa e solidária em 12 estados brasileiros (algumas envolvendo mais de um município). Em sua grande maioria são formadas por mulheres, que atuam na produção de artefatos, bordados, acessórios etc. a partir de matérias-primas típicas da respectiva região, como: babaçu, buriti, cipós, couro de peixe, sementes, sisal, algodão orgânico, lã de carneiro, pedras preciosas. A arte do “feito-à-mão” a partir da biodiversidade local e de antigas técnicas manuais que estavam se perdendo são assim (re)valorizadas como elementos diferenciais na inserção no mercado: “*renascer e entrar no mercado sem perder a alma*”³⁴². Além de contar com assistência técnica em aspectos de gestão coletiva e desenvolvimento dos produtos (e até consultoria de designers, estilistas e arquitetos conceituados) nesta revalorização de suas tradições, os grupos produtivos tiveram apoio para a criação da Cooperativa Nacional da Marca Única (Cooperúnica), a fim de viabilizar a comercialização regular de sua produção artesanal.

A partir da experiência desta primeira edição do projeto, o Degrav discutiu com equipes do Ministério do Turismo (Coordenação-Geral de Produção Associada ao Turismo, do DQCPAT/SNPDTur) e do Sebrae/RS a realização de uma segunda edição, vinculando a valorização dos “talentos do Brasil rural” à valorização de destinos turísticos do Brasil rural, de modo a contemplar dois eixos interrelacionados, “produtos” (cosméticos, artesanatos, decorativos, alimentos e bebidas) e “serviços” (roteiros turísticos comercializados): “O produto da agricultura familiar – seja ele mel, castanha, sabonete de babaçu ou tapete de sisal – , com a identificação de seu local de origem, apoia a divulgação do destino turístico, ao passo que a visita a propriedades rurais permite ao turista conhecer a produção associada ao turismo desenvolvida em determinada região” (Edital 6/2010, MDA/MTur/Sebrae/RS).

Para as duas primeiras chamadas públicas, uma em cada eixo, os órgãos envolvidos disponibilizaram R\$ 3,2 milhões. O primeiro edital, do eixo “serviços”, foi lançado pelo Sebrae/RS em novembro de 2010, e o segundo, do eixo “produtos”, acabou saindo só em julho de 2011. Ambos foram direcionados aos entornos rurais de 12 cidades-sede da Copa do Mundo 2014. Nenhum dos dois editais envolve repasse direto de recursos financeiros: as iniciativas selecionadas, grande parte delas organizada sob forma cooperativa ou associativa, receberão assistência técnica, com foco em aspectos produtivos (diagnóstico e planejamento econômico, aperfeiçoamento dos produtos e comercialização), e como contrapartida devem garantir sua participação nos processos e etapas previstas.

Quanto ao terceiro ponto, o foco das ações de agregação de valor é, de fato, a agricultura familiar que esteja organizada em empreendimentos coletivos, até porque, segundo gestor/a da área, “é difícil operacionalizar sem que estejam já organizados”. No exemplo de edital mencionado, do “Talentos do Brasil Rural” (“produtos”), apenas estavam habilitadas a participar cooperativas, associações ou empresas de micro ou pequeno porte já formalizadas (ou seja, com CNPJ e estatuto ou contrato social), e que tivessem o “DAP Jurídica” ou lista de integrantes associados com pelo menos 70% deles com “DAP Física”, além de atendimento às exigências

³⁴² Ver <http://www.cooperunica.com.br>

fiscais e sanitárias para circulação de produtos em nível nacional, no caso do segmento de alimentos e bebidas. Já entre os critérios de classificação, o de ter “alto grau de organização social” era um dos que tinha peso máximo (4), junto com os de ter capacidade (própria ou em parceria) de produção regular e constante, de escoamento e de transporte. Vale ainda ressaltar o peso (3) atribuído à participação prévia em projetos das instituições envolvidas (MDA, MTur, MMA, Sebrae e GTZ), ou seja: *quem já foi apoiado antes tem mais chance de ser apoiado agora*.

Como alguns destes pontos sabidamente configuram entraves, principalmente em algumas regiões do país, houve esforços no sentido de criar condições institucionais mais adequadas à realidade da agricultura familiar e camponesa, por ex. a discussão das exigências para “estabelecimento agroindustrial rural de pequeno porte” dentro da legislação sanitária, que aliás é marco legal particularmente complexo pois, além de envolver duas áreas diferentes (agricultura e saúde), ainda abrange diferentes esferas de governo. Mas, apesar de alterações recentes, as exigências da legislação sanitária permanecem grande desafio para os pequenos empreendimentos da agricultura familiar³⁴³. Mais que isso, parece prevalecer, como bem apontaram Guimarães e Silveira (2007) certa homogeneização por parte das políticas públicas com relação ao “enquadramento” de agricultores, desconsiderando por ex. a importância da característica artesanal como fator de diferenciação do produto das “agroindústrias familiares rurais” em relação aos produtos da grande indústria de alimento, e pensando as estratégias de fortalecimento da agricultura familiar a partir da lógica da legalização “como única possibilidade de entrada desses produtos no mercado amparados por uma legislação excludente e positivista, normatizando regras, hábitos e *know-how*” (GUIMARÃES & SILVEIRA, 2007: 13).

A outra iniciativa do Degrav foi a discussão de metodologia específica voltada aos aspectos de gestão, de modo a “fortalecer associativismo e o desenvolvimento institucional de empreendimentos da agricultura familiar”. Na visão do órgão, até então a dimensão da gestão era insuficientemente atendida pela Ater tradicional, mais focada em aspectos da produção. A nova metodologia, apelidada de MAT-Gestão, foi inspirada em metodologia similar desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, originalmente voltada ao setor de micro e pequenas empresas urbanas baseadas em um só produto. A metodologia do MDIC foi adaptada ao público da agricultura familiar por meio de parceria com entidade não-governamental que atua com metodologias participativas. As formas associativas estão na base da construção da metodologia: como enfatiza documento do Degrav, “a MAT está vocacionada para

³⁴³ O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) instituído em 1998, foi regulamentado pelo Decreto nº 5.741/2006, que de início não mencionava os empreendimentos de pequeno porte da agricultura familiar. Isso foi alterado com o Decreto nº 7.216/2010, de cuja discussão o Degrav/SAF participou, e que alterou artigos do anterior para respeitar melhor as especificidades regionais e diferentes escalas da produção. O “estabelecimento agroindustrial rural de pequeno porte” foi definido como “de propriedade de agricultores familiares, de forma individual ou coletiva, localizada no meio rural, com área útil construída não superior a 250 m², destinado exclusivamente ao processamento de produtos de origem animal”. O problema é que as alterações limitaram-se à produção animal, e mesmo nesse caso, ainda ignorando amplamente as realidades dos pequenos, que, diante dos entraves, preferem continuar a produção de modo informal. Para uma discussão, com base em estudo sobre o programa de verticalização da agroindústria no RS, ver Guimarães e Silveira (2007).

empreendimentos coletivos formalizados ou em processo avançado de formalização”. A primeira chamada pública direcionada à aplicação desta metodologia foi a da sociobiodiversidade citada acima, tendo sido diretamente discutida por MDA e MMA com organizações e redes da sociedade civil, entre elas o FBES, sob a perspectiva de aumento expressivo dos recursos para o PAA a partir de 2011, reforçando as demandas dos EES por instrumentos de gestão e habilidades para lidar com os procedimentos de acesso às compras institucionais³⁴⁴.

Entre outras unidades do MDA inseridas na rede de políticas de economia solidária além de SDT e SAF, destacam-se os vínculos estabelecidos com as representantes da Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), vinculada ao Gabinete do Ministro e responsável pelo Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE)³⁴⁵, particularmente as ações e editais do programa de “Organização Produtiva de Mulheres Rurais”, que, segundo dados do MDA, entre 2006 e 2009 atendeu mais de 25 mil mulheres organizadas em grupos produtivos, por meio de 71 projetos, num total de R\$ 16,6 milhões de recursos. Seu primeiro edital em 2008, para apoio financeiro a projetos entre R\$ 100 mil e 200 mil, introduziu institucionalmente o termo “*economia feminista e solidária*” (mais tarde também oficializado como um dos eixos do Brasil Local), mesclando elementos de concepções da economia solidária com o reconhecimento do trabalho feminino, e consolidando-se como uma das diretrizes do programa:

“Economia Feminista e Solidária: promover ações para o reconhecimento social e econômico do trabalho não remunerado exercido pelas mulheres trabalhadoras rurais na composição da renda da agricultura familiar. Estimular a geração de renda própria das mulheres trabalhadoras rurais em atividades econômica e ambientalmente sustentáveis e promover atividades produtivas baseadas nos princípios da solidariedade.” (Edital 2008).

O programa foi estruturado para dialogar com outros programas e políticas do MDA (SAF e SDT), do MDS (Sesan e Senarc), e da própria Senaes/MTE. Com esta, o principal vínculo direto foi estabelecido nos processos de construção da segunda base do SIES, já que muito interessava à política de apoio à organização produtiva de mulheres rurais ter acesso a informações que permitissem caracterizar melhor esta realidade.

A princípio, a expectativa das representantes do PPIGRE, que haviam realizado estudos sobre EES de mulheres rurais a partir da primeira base do SIES, era incorporar uma série de questões direcionadas à temática, de modo a captar características mais detalhadas³⁴⁶. Como a

³⁴⁴ Segundo relato do FBES, na reunião sobre o edital em abril de 2011, o Gerente de Agroextrativismo do MMA, Julio Pinho, enfatizou que “[o]s princípios da economia solidária são muito importantes e são a base do apoio desta chamada aberta aos empreendimentos coletivos. Na última reunião do Conselho Nacional de Economia Solidária em que estive presente a queixa dos empreendimentos pela falta de domínio em instrumentos de gestão foi colocada, essa é uma demanda que o governo têm que apoiar” (“Boletim do FBES”, 90).

³⁴⁵ Inicialmente o PPIGRE era vinculado ao Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). A Aegre foi criada em 2008, incorporando a equipe inicialmente envolvida no PPIGRE.

³⁴⁶ Recorde-se aqui que a presença de mulheres nas atividades rurais de produção e/ou comercialização costuma apresentar dificuldades de captação relacionadas a fatores culturais bem enraizados das relações de gênero no campo, que aliás podem ter contribuído para o número final de mulheres que causou tanta surpresa na primeira base, nos casos de EES rurais em que só os homens eram considerados formalmente como “participantes” ou “sócios”, mesmo de fato ocorrendo a participação das mulheres e outros membros da família.

temática de gênero também era uma das demandas que vinha com força das equipes estaduais do primeiro mapeamento (cf. BERTUCCI & CUNHA, 2006), uma subcomissão da CGN, integrada por técnica do PPIGRE, elaborou formulário complementar que a CGN depois decidiu estender aos EES urbanos, aplicando-se a todos os EES onde houvesse mulheres trabalhando (sócias ou não), tanto os exclusivamente formados por mulheres quanto os mistos. Mas este formulário possui limitador sério para as finalidades originais da Aegre, que é o foco analítico do SIES no *empreendimento* e não no *indivíduo*. Assim, as questões forçosamente referem-se à “situação predominante” das mulheres em dado EES, o que em muitos casos poderá resultar em dado de pouca ou nenhuma relevância analítica. Entre as questões incluídas, pelo menos duas foram levantadas originalmente por demanda da Aegre: acesso às políticas públicas específicas (já que o MDA vem realizando políticas de acesso, como a “Rede Ater para mulheres”, a linha “Pronaf Mulher” e a inclusão obrigatória das mulheres no título das terras da reforma agrária, além de titularidade preferencial no caso de mulher chefe de família); e uma questão específica só para EES rurais, caracterizando a “situação predominante” da titularidade da terra.

Por fim, mas não menos importante, adentrar na interface com a agricultura familiar com os temas da autogestão, do controle dos meios de produção pelos próprios trabalhadores, torna impossível não falar de reforma agrária, entendida como condição estrutural para a sustentabilidade no longo prazo de muitas das iniciativas em curso. Mas a questão parece ter se tornado incrivelmente secundária dentro das políticas de desenvolvimento agrário do governo Lula. As políticas em curso de desapropriação de terras e assentamentos de sem-terra não chegaram a configurar uma reforma agrária que impedisse a concentração de terras, que aliás, como mostrou o Censo de 2006, estava mais forte ainda do que na década de 1920. Diante destes limites, o próprio MST tem evidenciado uma mudança de postura, sem abandonar o combate à concentração, mas com foco agora na articulação com a agroecologia³⁴⁷.

Na construção da rede de relações envolvendo economia solidária e agricultura familiar, muitos dos dilemas aqui levantados (estímulo ao “agronegocinho”, abandono da reforma agrária, invisibilização de outras formas de produção de meios de vida, homogeneização das formas de produção existentes etc.) estão permanentemente presentes na configuração das formas e conteúdos assumidos pelas políticas. Mas este é também caso interessante na rede porque caracterizado por ações públicas voltadas sobretudo ao fortalecimento do que já existe de coletivamente organizado (sem desconsiderar o fato de que podem ter se organizado

³⁴⁷ A este respeito, ver a entrevista do líder J. P. Stedile à revista *Carta Capital*, em que, diante da reforma agrária que já saiu da pauta sem ter sido implementada, ele defende que os movimentos sociais do campo se organizem para lutar por um novo tipo de reforma agrária: “Chamamos de reforma agrária popular. Além da desapropriação de grandes latifúndios improdutivos é preciso reorganizar a produção agrícola, com um novo modelo. Nós defendemos políticas que priorizem a produção de alimentos. Alimentos saudáveis, sem agrotóxicos. Uma combinação de distribuição de terras com agroindústrias nos assentamentos na forma cooperativa, voltada para o mercado interno. Implantando uma nova matriz tecnológica baseada nas técnicas agrícolas da agroecologia. E ainda a ampla democratização da educação, com a instalação de escolas em todos os níveis, em todo o meio rural (“Resta ao MST fazer reforma agrária popular de desenvolvimento agroecológico”, in: CC, 1/7/2011).

exatamente para o acesso a programas governamentais) – ao contrário da estratégia adotada em vários outros campos de políticas, que visam a criação de novos EES nos seus respectivos setores de atuação. Não que esta possibilidade de apoio inexista nas políticas de agricultura familiar, mas não é tão central. Ao invés da criação de novas organizações solidárias, o foco desloca-se para a criação de circuitos ou de relações diferenciadas de mercado, envolvendo organizações solidárias existentes. As incertezas quanto às possibilidades de respeito e fortalecimento da autonomia da ES por parte das iniciativas do poder público continuam, mas em outro nível, o da diversificação e diferenciação nas relações de produção e comercialização, apontando para a construção social de mercados territorializados associando relações de intercâmbio e de reciprocidade (SABOURIN, 2007). E, em que pese a herança das lógicas conservadoras e concentradoras, é quando as políticas caminham justamente para esta diversificação de potencial emancipador – cujos exemplos mais conhecidos sejam talvez os instrumentos inovadores de compras públicas e a proposta de reconhecimento de modalidades participativas ou comunitárias de certificação (para além da certificação tradicional) – que os vínculos entre os atores se movimentando nesta rede parecem se apresentar em toda a força que também marca seu protagonismo perante os vínculos construídos em outras interfaces.

4.4.4. Economia solidária, transferências de renda, inclusão produtiva dos pobres

O apoio a iniciativas de economia solidária entre populações pobres esteve presente desde o início da construção de articulações com as políticas de proteção social do governo Lula, encabeçadas pelo programa Bolsa Família. Ao mesmo tempo, esta tem sido uma interface bem complicada da perspectiva das redes de ES (que aliás frequentemente rechaçam o termo “inclusão produtiva”, por seu possível viés de reprodução da inserção subordinada no mundo do capital): ao mesmo tempo em que a ES é reivindicada como caminho estratégico para a auto-organização dos pobres visando avançar na superação das condições multidimensionais de sua exclusão sócioeconômica, também se rejeita que seja entendida, na leitura assistencialista, como opção compensatória. E não há dúvida de que, na perspectiva de vários dirigentes e funcionários públicos, este último viés foi e tem sido prioritário na introdução da ES na agenda governamental, retirando a força do projeto político de transformação pela autogestão popular em iniciativas econômicas de base associativa, e reforçando ao invés uma concepção da criação de empreendimentos coletivos como meio de “compensar” desigualdades do sistema capitalista.

Foi sob esta permanente tensão que em 2003, durante a elaboração do PPA 2004-2007, em uma das primeiras interações dentro da rede de PPES, o desenho do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” incluiu ação de “Promoção de Inclusão Produtiva”, com execução a cargo do então Ministério da Assistência Social e recursos do orçamento anual e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Na época, o entendimento de setores de planejamento era de que a área de assistência social não poderia constituir programas próprios voltados à inserção produtiva, “função” atribuída ao MTE – em concepção administrativa tipicamente setorializada.

Em 2004, na reestruturação institucional que daria origem ao MDS, a ação ficou inicialmente numa espécie de limbo institucional, entre a interlocução com a Secretaria Nacional de Assistência Social (gestora do FNAS) e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, situação que permaneceria pelo menos até o fim do primeiro PPA do governo Lula.

A Saip “herdou” a coordenação da ação mas não era unidade orçamentária no MDS até 2009, tendo sido concebida inicialmente como órgão de “atividades-meio”, em especial a busca de parcerias públicas e privadas no âmbito do Fome Zero. Com a inflexão nas estratégias da política social e a criação de órgãos específicos para a coordenação do Bolsa Família (a Senarc) e das políticas de segurança alimentar (a Sesan), suas funções de articulação foram esvaziadas, embora a Saip tenha continuado com estas atribuições formais, inclusive produzindo em 2005 um inventário que identificava 198 ações de “geração de trabalho e renda” espalhadas então pelo MDS e por mais 17 ministérios e 4 secretarias especiais³⁴⁸. Em tese, uma das funções da Saip seria justamente a articulação dessas ações, buscando “a redução da dispersão ou da sobreposição das mesmas, para maior eficiência e eficácia no resultado final”. Mas, se já para um órgão ligado diretamente à Presidência da República como era o antigo Mesa esta articulação intergovernamental se mostrou altamente complexa, para uma subunidade de um ministério sem nenhuma função de coordenação nem programa orçamentário vinculado, seria altamente improvável que conseguisse. Com isso, aos poucos o perfil da Saip foi mudando, pois já nem fazia sentido ser *locus* só de articulação, após todas as mudanças no desenho original do Fome Zero. A promoção da inclusão produtiva foi assim assumindo lugar central nas estratégias do órgão, ao ponto de mobilização interna da equipe em 2007 para tentar introduzir um programa próprio na elaboração do PPA 2008-2011, o que no fim acabou não ocorrendo.

Apesar da ação formal com grande volume de recursos previstos dentro do programa coordenado pela Senaes³⁴⁹, as relações institucionais entre esta e a Saip foram de muitas idas e vindas, sendo quase que meramente formais em muitos períodos – sobretudo na comparação com a outra área do MDS com a qual as dinâmicas de interação foram muito mais ativas, a de segurança alimentar. Além disso, parte das interações com os atores envolvidos na área (governo federal e outras esferas, universidades e entidades privadas, e organismo internacional) seguiu sendo feita pela SNAS, que mantinha a responsabilidade orçamentária pela inclusão produtiva.

³⁴⁸ O inventário do MDS foi feito a partir do PPA – fonte problemática, pois nem sempre a descrição formal corresponde à execução real, como já se viu (embora o MDS tenha buscado validar as informações junto a cada órgão responsável). Em 2005, o MDS identificou-as sob a seguinte classificação: 20 ações de *transferência de renda* (R\$ 54 bilhões em 2005), 150 de *geração de trabalho e renda*, incluindo aí elaboração de diagnóstico, capacitação e formação profissional, apoio ao associativismo e cooperativismo, infra-estrutura e compra de equipamentos, micro-crédito e comercialização (R\$ 7,3 bilhões em 2005) e outras 28 ações de *apoio ao desenvolvimento local* (R\$ 443 milhões), totalizando R\$ 62 bilhões em ações de geração de renda naquele ano (MDS, 2005). Nos anos seguintes, o MDS continuou a atualizar e divulgar o guia.

³⁴⁹ Na média do período 2003-2010, a previsão nas LOAs para esta ação foi de R\$ 44,7 milhões, chegando a R\$ 85 milhões em 2009. Ou seja, uma única ação sob responsabilidade do MDS teve em média volume superior ao orçamento destinado à Senaes/MTE para todas as demais ações do programa de economia solidária, cuja soma variou neste mesmo período em torno de R\$ 30,4 milhões, chegando no máximo a R\$ 45 milhões (em 2010).

O foco da ação de inclusão produtiva tem sido apoiar projetos produtivos que envolvam prioritariamente os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), mantido pelo MDS para seleção de beneficiários de programas do governo federal com maior coordenação e integração. Há ainda uma sinalização de enfoque territorial nesta focalização, a partir da priorização de territórios vulnerabilizados pela pobreza e pela ausência de infraestrutura básica. Uma das descrições formais da ação no Sigplan diz que nesta ação são co-financiadas iniciativas que “privilegiem formas associadas de produção” e “favoreçam o processo de organização social numa perspectiva emancipatória”, mas estas descrições não são homogêneas. Ocorre que, segundo gestor/a entrevistado/a, os projetos apoiados dentro da ação de inclusão produtiva nem sempre contemplam a economia solidária, apesar de inserida num programa orientado para isso. Seria preciso avaliar os dados relativos a cada projeto ou pelo menos uma amostragem significativa, de modo a qualificar como a ES tem sido incorporada, para além de diretrizes formais – o que foge às possibilidades desta pesquisa. Atualmente, é possível avaliar apenas a execução orçamentária da ação, considerando dados globais (*quanto se fez, e não como se fez*).

Mas mesmo uma avaliação limitada a dados quantitativos já revela fatos interessantes na construção dessa interface, principalmente as grandes discrepâncias entre as metas atribuídas e a execução final para a ação com recursos do MDS e do FNAS, baixando os indicadores de execução orçamentária do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” como um todo. Num exercício gráfico em comunicação anterior (CUNHA, 2009), procurei justamente tornar visível a discrepância entre o volume previsto e o executado por cada um dos dois órgãos na composição do orçamento global do programa de ES, distinguindo além disso o que era efetivamente orçamento nacional do que eram recursos de emendas parlamentares – algo que no caso do MDS faz uma enorme diferença, já que expressiva parte dos recursos originalmente previstos à promoção da inclusão produtiva vinha dessas emendas³⁵⁰.

Inicialmente, a implementação dos projetos de inclusão produtiva era feita principalmente a partir do pré-direcionamento via emendas parlamentares, ou então seguia espécie de demanda aberta permanente, operacionalizada via convênios com entidades privadas e universidades, ou transferências fundo a fundo por meio da estrutura de assistência social, podendo, no caso de regulação específica dos critérios de partilha, ocorrer de maneira automática como incentivo do

³⁵⁰ Para sintetizar: entre 2004 e 2007, a média de execução orçamentária do MTE a cada exercício (sem contar os RAP), manteve-se em torno de 67% (chegando por ex. a 92% em 2006). No mesmo período, a média de execução dos recursos MDS e/ou FNAS foi de 23% (inclusive, em 2006 e 2007, nenhum recurso previsto nesta ação de inclusão produtiva foi executado no exercício). Ao mesmo tempo, no orçamento global do programa atribuído pela LOA ao longo do período, na média a maior parcela (58%) vinha dos orçamentos MDS e/ou FNAS, chegando a compor 77% do orçamento do programa na LOA 2005 – o que permite compreender porque a não-execução dos recursos nesta ação diminuía tanto a execução total. Já durante o período 2008-2010, quando o MDS teve problemas similares aos enfrentados pelo MTE na execução dos repasses previstos em parcerias (cf. seção 4.2), é preciso considerar os recursos pagos como RAP, sobretudo em 2009 e 2010; ao se considerá-los, a média de execução dos recursos do MDS/FNAS na ação de inclusão produtiva sobe para 29% do previsto inicialmente LOA – volume ainda baixo, mas certamente bem acima da média durante o exercício (em 2010, por ex., não passou de 1%, tendo o MDS pago apenas R\$ 746 mil dos mais de R\$ 63 milhões previstos na LOA).

SUAS (segundo o MDS, em torno de 70% dos CRAS promovem ações de inclusão produtiva).

Nesta estratégia de operacionalização, destacou-se muito especificamente a parceria entre o MDS e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que em 2005 firmaram acordo de cooperação técnica (Prodoc BRA 05/028) para “programa” (na verdade, um projeto) de inclusão produtiva voltado prioritariamente a jovens, na faixa entre 18 a 24 anos, em áreas pobres, a ser executado mediante parcerias com instituições de ensino superior públicas e privadas, via atividades de extensão – porém, não necessariamente incubadoras de cooperativas.

Seguindo a metodologia de operacionalização dos organismos internacionais para parcerias com “agências implementadoras”³⁵¹, a implementação do programa de cooperação MDS/Pnud começou com o convite a 106 IESs (universidades e institutos/centros tecnológicos), das quais 73 delas foram habilitadas para apresentação de propostas. A segunda fase foi de seleção dos projetos submetidos pelas já habilitadas. Ao final, foram selecionados 36 projetos, coordenados por 28 IESs, envolvendo um total de repasses de R\$ 5,7 milhões do MDS/Pnud (dos quais R\$ 1,3 milhões destinados a equipamentos e materiais permanentes).

Estes projetos envolveram basicamente ações de formação e qualificação profissional, e acompanhamento técnico para estruturação de iniciativas produtivas. A cooperação MDS/Pnud previu 3 linhas de apoio³⁵², de projetos mais simples a mais complexos, sendo que neste último caso (projetos tipo “C”) é que se previa mais diretamente o apoio a iniciativas de ES:

“Projetos tipo C: (...) Devem viabilizar o acesso e posse dos meios de produção, o desenvolvimento da capacidade de auto gestão em sintonia com as demandas e necessidades sociais e de mercado, sempre na perspectiva da melhoria da qualidade de vida de pessoas, grupos, famílias, comunidades e territórios. (...) Estes são projetos que apresentam possibilidade de formar unidades produtivas ou que têm como meta promover a inserção dos jovens no mercado de trabalho através de empreendimentos de economia solidária. Estes projetos devem buscar estratégias para a sustentabilidade da ação proposta (por meio de acesso ao crédito, ou de financiamento a fundo perdido, por exemplo). São projetos que devem prever diferentes estratégias sendo, portanto, mais caros” (“Chamada para apresentação de projetos (BRA 05/028)”, MDS/Pnud, 2006).

Nas 3 linhas, o objetivo era privilegiar projetos voltados à população beneficiada pelo Bolsa Família, com prioridade para mães que são chefas de família. Estes projetos envolvendo o PBF

³⁵¹ O instrumento que o Pnud celebra com entes públicos ou privados sem fins lucrativos para a execução de projetos é a “Carta de Acordo”. No caso do MDS, um ministério que tem recorrido amplamente aos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais (não só o Pnud, mas também a FAO e a Unesco), é uma forma de dar conta de ações de amplo escopo nacional, sem a correspondente estrutura de funcionários fixos qualificados – uma realidade enfrentada por outros ministérios mais jovens, ainda que o MDS venha fortalecendo seu quadro com carreiras permanentes de gestão. É também uma forma de evitar o excessivo engessamento burocrático, já que as implementadoras são regidas em parte por outras legislações, e de acordo com normas e processos seletivos do próprio Pnud, em comitês por ele presididos (cf. “*Programming Manual*” do Pnud).

³⁵² Segundo o edital do Prodoc BRA 05/028: (A) projetos voltados à capacitação/sensibilização de jovens para formação do “sujeito trabalhador” e identificação de habilidades e potencialidades (financiamentos até R\$ 24 mil, só custeio); (B) projetos de formação profissional específica, nos quais habilidades já identificadas nos participantes seriam aprofundadas (financiamentos entre R\$ 24 mil e R\$ 72 mil, até 55% investimento); e (C) projetos visando a formação de grupos e cooperativas (financiamentos até R\$ 240 mil, até 65% investimento).

precisariam necessariamente ser realizados em parceria com municípios e seriam considerados “projetos especiais”, tendo acompanhamento especial das instâncias do MDS.

Embora, mais uma vez, não seja possível afirmar em que medida cada um dos projetos incorporou a economia solidária em suas estratégias formativas e como alternativa a ser apoiada e fortalecida entre os participantes, os dados disponíveis de fato apontam para diversas iniciativas sob forma associada³⁵³. Ao todo, foram 3.608 jovens beneficiados diretamente nos projetos, dos quais 476 vieram de famílias inseridas no Bolsa Família³⁵⁴. Os dados mostram ainda que 24 projetos contaram com algum tipo de apoio (material, logístico, técnico etc.) de prefeituras, o que desde o início era objetivo do MDS, buscando mais além que os projetos pudessem ser reproduzidos pelo poder público local, de modo a multiplicar iniciativas e atingir um número bem maior de jovens pobres fora do mercado de trabalho – embora não haja informações disponíveis sobre esta continuidade e expansão.

Os projetos começaram em julho de 2006 e deveriam ser finalizados um ano depois, mas o prazo foi ampliado até dezembro de 2007, e posteriormente o programa permaneceu. A previsão era lançar novo edital para financiamento de outros projetos ainda em 2008, mas isso só aconteceu no fim de 2010, com edital também destinado às IESs para apoio a projetos de inclusão produtiva unicamente do tipo “C”, considerando grupos/empreendimentos *já existentes*, ou seja desenvolvendo atividades produtivas, mesmo que não formalizados³⁵⁵.

Mais especificamente no que se refere à construção da rede de políticas, o Prodoc BRA 05/028 foi alocado no Departamento de Proteção Social Básica, da SNAS. A este respeito, é importante ressaltar que seu coordenador entre 2006 e 2007 foi Maurício Sardá de Faria, futuro coordenador e depois diretor do DED/Senaes, e que na época acabava de vir da experiência de consultor em formação no projeto Brasil Local. Apesar do importante envolvimento de Faria no

³⁵³ Segundo dados parciais do monitoramento efetuado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, a maioria dos projetos (19) teve como objetivo principal a *formação de unidades produtivas*, 8 envolveram o *fortalecimento de unidades produtivas e redes de ES*, e outros 8 voltaram-se à *capacitação*. “As estratégias de inclusão dos beneficiários dos projetos variam desde o apoio a uma ação empreendedora coletiva, a partir do estímulo ao protagonismo dos beneficiários e a promoção da valorização da cultura local, até estratégias de atendimento às exigências do mercado com capacitação direcionada para a efetiva empregabilidade dos beneficiários. Todos os projetos realizam capacitação e qualificação profissional, sendo que 67% deles objetivam a comercialização de bens e 53%, a comercialização de serviços.” (“Relatório de Monitoramento”, Sagi/MDS, 2007). Os projetos foram bem diversos, por ex.: padaria comunitária (SC), “pólo” cooperativo de desenvolvimento de *softwares* (CE), cooperativa de produção de papel artesanal (RR), cursos profissionalizantes do setor hoteleiro para marisqueiras cujos filhos estão em atividades complementares tipo Peti (PE), entre outros relatados na página do projeto no Pnud (ver: <http://miud.in/13u4>).

³⁵⁴ Apesar do percentual relativamente baixo de beneficiários do PBF, os dados da Sagi/MDS mostram que a focalização territorial revelou-se adequada, pois os participantes vinham majoritariamente de áreas caracterizadas como bolsões de pobreza (94%) e com alta incidência de violência (74%). O levantamento apontou que o Sudeste teve o maior número de projetos (16), seguido por Sul e Nordeste (8 cada) e Centro-Oeste e Norte (3 cada), uma distribuição que já estava prevista em parte no edital original.

³⁵⁵ O edital 2/2010 do Prodoc 05/028 Pnud/MDS, publicado em novembro de 2010, fala em empreendimentos coletivos ou familiares. As propostas das IESs poderiam compreender entre R\$ 100 mil e R\$ 240 mil, e seriam selecionadas em 9 regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Belém, Recife e Curitiba), com a expectativa de selecionar 2 propostas em cada uma.

campo da ES, a trajetória de um ator individual não bastou para se refletir, durante seu período no órgão ou mesmo depois, no fortalecimento das dinâmicas de relação na área de inclusão produtiva dentro da rede, diante do nebuloso lugar institucional que a ES ocupava dentro do MDS.

As coisas só ficariam um pouco menos nebulosas depois do início do segundo governo Lula, quando a SNAS saiu formalmente das dinâmicas de relação nessa rede, tendo a Saip se tornado unidade orçamentária a partir de 2009, assumindo plenamente a interlocução que já se fazia em outros espaços – inclusive no CNES, onde o Secretário de Articulação era o representante titular, tendo como suplente o Secretário de Segurança Alimentar (*cf.* 4.6).

Já em março de 2008, com o decreto que instituiu o “Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social”³⁵⁶, a execução dos recursos previstos para a inclusão produtiva passou a privilegiar as transferências para a execução dos planos de governos estaduais que aderissem voluntariamente ao referido compromisso. O novo instrumento foi bastante valorizado nas estratégias da Saip, sinalizando um marco institucional para a unidade que até então não havia sido reestruturada formalmente. Por meio de edital de justificativa publicado em junho de 2009, a Saip selecionou estados que até então haviam manifestado interesse em aderir ao “Compromisso Nacional”, formalizando parcerias com 8 UFs³⁵⁷. Porém, mais uma vez, não é possível distinguir o que ou quanto dentro destas parcerias envolveu efetivamente ações direcionadas à economia solidária, apesar da vinculação orçamentária formal.

Paralelamente, a Saip continuou a efetuar dentro da ação de inclusão produtiva convênios com entidades sem fins lucrativos (frutos de emendas), ao mesmo tempo em que, junto com outros 9 órgãos, entre eles a Senaes/MTE, integrou articulação no edital 2010 do Programa de Extensão Universitária (o Proext) promovido pela Sesa/MEC e direcionado às IFESs públicas. Notadamente, entre as 10 linhas temáticas previstas no Proext 2010, a linha 7 (“promoção da inclusão produtiva”, com R\$ 2 milhões de recursos disponíveis) está separada da linha 8 (“incubação de EES”, com R\$ 4 milhões) – embora, no resultado final, vários dos projetos das 17 universidades selecionadas na linha 7 certamente tenham a ver com ES, entre eles a constituição de banco comunitário e o fomento à organização de artesanos e feiras solidárias (ambos da UFC) ou inserção de inscritos do CadÚnico em EES da cadeia de alimentação (UFSCar).

As dinâmicas intermitentes de relações em torno da ação de promoção da inclusão produtiva são tanto mais surpreendentes quando se leva em conta a dimensão da discussão em torno das chamadas “portas de saída”, muito pautada entre críticos da Bolsa Família junto à opinião pública, mas admitida como imenso desafio também por seus defensores³⁵⁸, ainda que os

³⁵⁶ Decreto nº 6.393, de 12 de março de 2008.

³⁵⁷ Conforme as disposições do Edital de Justificativa nº 2/2009, de 12 de junho de 2009, a Saip/MDS formalizou em 2008 convênios com os estados do AC, AL, BA e CE, e em 2009 com MG, PA, PE e SE. Até 2010, todos haviam recebido pelo menos a primeira parcela de repasse, e estavam iniciando atividades de seleção das famílias inscritas no CadÚnico e contratação dos prestadores de serviços para execução das ações previstas.

³⁵⁸ Conforme dados citados por Takagi e Belik apresentados por representante da FAO em seminário de 2 anos do Bolsa Família em 2005, os desafios do PBF podem ser sintetizado em quatro grandes direções (a exemplo de

gestores mais diretamente envolvidos costumem evitar o termo – e é de fato grande o risco de cair em debates sem sentido que desconsideram o essencial, ou seja, que existe gente por trás de questões técnico-administrativas, e gente que vive em condições extremas de vulnerabilidade (o que definitivamente não se limita à definição de “linhas de corte” de pobreza).

As percepções em torno do que significam “portas de saída” variam entre os gestores e seus parceiros e inclusive entre os beneficiários³⁵⁹, mas uma das principais é certamente a articulação com o mundo do trabalho. O desenho do Bolsa Família fala em “programas complementares”, nos quais em tese apareceria a articulação com a economia solidária, embora de fato o tema seja praticamente invisível nos documentos e discursos oficiais do PBF. Além da grande ênfase sempre colocada aos programas de crédito e microcrédito (Pronaf, Crediamigo, PNMPO), que têm seus próprios limites, a maior discussão de “porta de saída” complementar ao PBF deu-se, já no segundo período Lula, com a área de qualificação profissional do MTE, incluindo a operacionalização de um imenso PlanSeQ sob o nome fantasia de “Próximo Passo” nas áreas de turismo e construção civil, e cuja procura ficou bem aquém das metas iniciais. Ou seja, a aposta continua sendo mais ou menos o que tradicionalmente se colocou até aqui como política para os desafios recentes do mundo do trabalho, em termos de crédito e qualificação.

O fator *tempo* emerge como central na discussão de “portas de saída”, e é por isso que Marcelo Medeiros e outros pesquisadores do Ipea refazem a expressão que se tornou espécie de lugar-comum nessa discussão, argumentando que na verdade é preciso dar o peixe *enquanto* se ensina a pescar: “Se vamos levar a sério a proposta de erradicar a pobreza no Brasil, teremos que conviver com a idéia de ter famílias nos programas de transferência de renda por muito tempo” (MEDEIROS, M. *et al.*, 2007: 27). Mas o principal problema aqui continua a ser a distinção entre os “tempos políticos” de governo e sociedade (TAKAGI & BELIK, 2007). Para a ES, este descompasso de tempos políticos tem sido central, inclusive, como se viu, em experiências de políticas locais, revelando-se crucial no caso de ações para o incentivo à auto-organização coletiva entre populações mais vulneráveis e pobres (notadamente no caso da Prefeitura de São Paulo sob a gestão Marta Suplicy, e do desenho de articulação entre políticas compensatórias e emancipatórias elaborado pela secretaria comandada por M. Pochmann).

outros programas latino-americanos similares): *sustentabilidade*, ou seja, se as famílias continuarão envolvidas em sistemas de educação ou de saúde, uma vez que deixem de receber o incentivo; *dependência*, pois não é claro quando os beneficiários deixarão de receber os benefícios e quais as estratégias de saída; *montante de transferência*, isto é, qual o valor adequado para frear o trabalho infantil e não desincentivar a busca dos adultos por trabalho; e *falta de sinergias com programas de fomento produtivo* (GORDILLO, *apud* TAKAGI & BELIK, 2007).

³⁵⁹ O próprio programa já seria em si “porta de saída” (em relação à situação anterior dentro da pobreza), mas de curto prazo, de natureza emergencial, frequentemente percebido como temporário, embora tudo aponte que nem tão temporário assim (*cf.* MEDEIROS *et al.*, 2007). As condicionalidades, em especial a educação e saúde das crianças, são outra “porta de saída”, de prazo bem mais longo, e dependentes de muitos outros fatores que não têm a ver com as famílias, como a qualidade dos serviços públicos ou a possibilidade de acesso aos locais de estudo ou atendimento – mesmo com os estudos dos filhos sendo tão valorizados pelos beneficiários, de acordo com as pesquisas qualitativas (aliás, material escolar é o segundo principal destino dos recursos da transferência, segundo estudo do Ibase). Na discussão técnico-administrativa, porém, “porta de saída” pode, simplesmente, significar um prazo claro para permanência dentro do programa (*cf.* SOARES & SÁTYRO, 2009, BICHR, 2010).

O debate sobre “portas de saída” está hoje imerso em impasses subjetivos que reproduzem a lógica de responsabilizar exclusivamente os pobres por sua própria pobreza (cf. SOARES & SÁTYRO, 2009). Mas a ideia relativamente disseminada de que os pobres estão “acomodados” e não querem trabalhar sequer condiz com o que dizem estudos empíricos como o feito pelo Ibase (2008)³⁶⁰. Ao mesmo tempo, há uma problemática tendência à leitura da *assistência social* como se fosse unicamente *assistencialismo*, quando também é no seu pacto fundante que se abre a possibilidade do que Martins (2004) chamou de “dom de cidadania” (cf. cap. 2).

Por outro lado, não significa desconsiderar os contextos expostos no cap. 3, particularmente em relação às opções em torno da transferência focalizada de renda no centro da estratégia da política social e seus dilemas, com grandes chances de, no limite, dar razão ao tipo de críticas que lhe são feitas (e não só do campo conservador) de que se trata mais de amenizar e não de alterar. Para Takagi e Belik (2007), argumentando do ponto de vista de atores envolvidos com uma política de segurança alimentar relegada a segundo plano com a ascensão do Bolsa Família nas prioridades federais, a proposta de “universalizar” o atendimento das famílias pobres por meio exclusivo da renda, ao invés de considerar na priorização outros aspectos específicos de vulnerabilidade, traz a dificuldade principal do *caráter subjetivo do corte da renda*: “por que uma família que tem renda *per capita* abaixo de R\$ 100,00 tem direito e aquela que ganha R\$ 100,50 não tem? Como atualizar a linha de pobreza ao longo do tempo? Com qual critério? Qual o critério de saída das famílias do Programa, se a família continuar em situação de vulnerabilidade social mesmo que aumente um pouco sua renda?” (TAKAGI & BELIK, 2007: 198). Em suma, como observa Bichir (2011), há pouco consenso e muita subjetividade no debate das “portas de saída”. Mas, da perspectiva da rede em análise, o que interessa remarcar aqui é que o potencial espaço da economia solidária nesse debate parece, como se viu, ir se fechando cada vez mais.

Por outro lado, ainda nos anos Lula foi possível observar dinâmicas bem mais fortes de construção de laços entre os atores (governamentais ou não) na articulação da ES como estratégia emancipatória dos pobres (beneficiários do BF ou não), apontando para verdadeiras “portas de saída”, no sentido de alternativas sustentáveis. Um dos exemplos mais interessantes nesse sentido foi o já citado programa de fundos solidários vinculado ao BNB, e no qual a Saip/MDS integra o Comitê Gestor junto com Senaes/MTE, ASA, FBES, FBSAN e CNBB/Mutirão, portanto reforçando interações também na interface com a segurança alimentar.

³⁶⁰ Na síntese do estudo, o Ibase afirma que é estatisticamente insignificante o número de titulares do cartão que dizem ter deixado de exercer algum trabalho remunerado por causa do benefício, e a maioria (73%) tem a noção do programa como algo temporário. Conclusão: “[o] recebimento do benefício não faz com que as pessoas deixem de procurar trabalho. Grupos focais apontaram que há abandono de trabalho quando este é de extrema precariedade, o que incluiu, nos relatos, situações de trabalho análogo à escravidão. O fato de os titulares serem, em sua maioria, mulheres pode explicar o baixo índice dos que tiveram trabalho remunerado no mês anterior à pesquisa (apenas 44%), já que parte das mulheres se dedica exclusivamente à gestão da casa” (IBASE, 2008: 14). Estudos baseados em entrevistas com beneficiários/as, por ex. Pires & Alvarez (2011), mostram que, mesmo quando há vontade de trabalhar e/ou estudar, as condições permanecem difíceis, seja pela impossibilidade de transferir ou contar com ajuda no cuidado com os filhos pequenos, pela falta de condições para deslocamento ao lugar de estudo etc., voltando à questão da vulnerabilidade multidimensional.

Já no fim de 2010, um grande reconhecimento institucional dessa articulação veio com portaria do MDS autorizando a destinação de bens do estoque da Estratégia Fome Zero para entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que participam de projetos de fundos rotativos solidários. A parceria foi feita com base em experiência piloto considerada exitosa, em que o MDS destinou R\$ 5 milhões de mercadorias – como equipamentos eletrônicos, ferramentas, brinquedos – por meio de edital de concorrência para a Cáritas realizar “bazares solidários”, arrecadando recursos que foram depois destinados à composição dos fundos rotativos para apoio a projetos produtivos. Até então, as doações eram feitas com autorização da Receita Federal, mas a partir da portaria, institucionalizou-se que a Saip selecionaria os lotes a serem doados e efetuaria as chamadas públicas para selecionar também os projetos de inclusão produtiva que receberão as doações. Nesta época também estava em elaboração final um acordo de cooperação técnica entre Saip/MDS e Senaes/MTE para apoiar a inclusão produtiva, prioritariamente entre os inscritos no CadÚnico, especificamente via fomento a fundos solidários e bancos comunitários, cabendo às partes envolvidas o acompanhamento e supervisão dos projetos fomentados na estratégia de doações. Junto com a portaria, este acordo representa maior institucionalidade do envolvimento da área de inclusão produtiva na rede de políticas de ES, mas, com as posteriores alterações que extinguíram a Saip em 2011, a função definida na portaria foi então assumida pela Sesan.

No fim, pode-se concluir que, ao longo dos anos Lula, os vínculos construídos na interface da economia solidária como estratégia de promoção da inclusão produtiva de pobres foram moderados ou até, em muito momentos, bem fracos – o que de certo modo causa espanto, quando se considera o papel atribuído ao MDS como parceiro, bem como o volume de recursos e existência de ação formal vinculada à economia solidária – e apesar dos exemplos considerados positivos, embora de abrangência relativamente limitada, do PAPPS e da cooperação Pnud/MDS. Isso também teve a ver com as redefinições de estruturas e prioridades dentro do próprio MDS, que dificultaram a construção das relações. Com a nova reestruturação, em que a Saip – cujo *status* de lugar institucional da inclusão produtiva só havia sido formalizado em 2010 – dá lugar à novíssima Secretaria Extraordinária de Superação da Pobreza Extrema (permanecendo a mesma titular, Ana Fonseca), e a inclusão produtiva torna-se um dos pilares do “Brasil sem Miséria”, novas perspectivas se abrem no próximo ciclo, embora ainda sem clareza sobre a aposta nas relações da rede de políticas de ES, tendo em vista o quadro que se consolidou até aqui.

4.4.5. Economia solidária, desenvolvimento local, desenvolvimento territorial

A aproximação entre estes temas perpassa questões já abordadas, principalmente nas áreas de políticas de agricultura familiar e de segurança alimentar, e de modo mais amplo, está ligada ao contexto de disseminação do paradigma das redes, apoiado em discursos ambivalentes em torno do protagonismo da sociedade civil na produção de políticas e da mobilização de laços (frequentemente associados ao problemático conceito de “capital social”). De todo modo, é importante destacar em separado as interfaces com as abordagens territorializadas de

desenvolvimento, dada a sua importância dentro da própria construção recente do auto-referencial da economia solidária enquanto campo de políticas públicas no plano federal.

O pano de fundo da ascensão dos temas do *desenvolvimento local* (DL) e depois do *desenvolvimento territorial* (DT) nas políticas públicas foi a construção de influente arcabouço teórico desde os anos 1970, a partir de experiências européias de “distritos industriais” caracterizados por aglomerados de pequenas e médias empresas, com destaque para a chamada região da “Terceira Itália”³⁶¹. No Brasil, essas discussões chegavam paralelamente aos processos de descentralização e desconcentração político-administrativa que se iniciaram no período pós-Constituição de 1988, se aprofundando na década de 1990 sob o que Evelina Dagnino (2004) chamou de “confluência perversa” entre o modelo neoliberal e o ideário participacionista. Foi nesse contexto histórico que também aqui se consolidou a visão da esfera *local* (a princípio, predominantemente municipal, depois também arranjos intermunicipais) enquanto espaço privilegiado para a condução de projetos de *desenvolvimento endógeno* – desembocando em tentativas de replicar ou pelo menos se inspirar em elementos das experiências européias, ao mesmo tempo em que se reforçava a participação ativa dos cidadãos como elemento central dos processos de DL, como o “princípio da proximidade” levantado por Castells & Borja (1996), e gerando inúmeros debates acerca das relações entre desenvolvimento local e democracia participativa (cf. DOWBOR, 1996 e SINGER, in: SOARES & BAVA, 1998, entre outros). Assim, o auge do ideário participacionista em experiências de promoção do desenvolvimento no plano municipal coincidia com a ascensão dos pressupostos de não-intervenção do Estado que fundamentavam os sentidos inicialmente atribuídos ao “endógeno” nos processos locais, ao mesmo tempo em que nas abordagens de DL predominava viés economicista, herança do enfoque inicial voltado à competitividade das PMEs e fortemente apoiadas no industrial-urbano.

Contudo, já no fim dos anos 1990 novas inflexões no ambiente teórico internacional trarão de volta as discussões sobre o papel de governos (inclusive nacionais) na geração de sinergias positivas, ao mesmo tempo em que cada vez mais se questionava a visão unidimensional do desenvolvimento apenas econômico – ainda que os marcos de inflexão comumente citados, como a elaboração do célebre IDH, de fato sejam limitados a alguns outros poucos critérios para além

³⁶¹ O termo “Terceira Itália” foi cunhado por Bagnasco para distinguir a experiência virtuosa de desenvolvimento da região da Emilia Romagna em relação ao tradicional dualismo italiano (Norte desenvolvido X Sul atrasado). Estudos como os de Bagnasco e de Becattini – que recuperou o termo “distrito industrial” introduzido por Marshall nos anos 1930 para caracterizar o tipo de modelo calcado em pequenas e médias empresas – também destacaram as políticas públicas regionais inovadoras voltadas às PMEs. O “modelo emiliano” gerou inúmeros estudos e inspirou estudos análogos de casos europeus, norte-americanos, e até no Brasil, com exemplos como a região calçadista do Vale do Rio dos Sinos (RS), com desdobramentos da discussão inicial sobre “distritos industriais” em torno de outras formulações conceituais que se distinguem pela aglomeração territorial em torno de um segmento ou atividade principal e outros correlatos – como “clusters”, “pólos produtivos”, ou “arranjos produtivos locais” (APLs), termo que se consolidou no Brasil em áreas de política industrial e empresarial e apoio ao empreendedorismo – ou, já nos anos 1990, sob a perspectiva de articulação entre processos locais e externos com ênfase nas dinâmicas de relações e na dimensão cognitiva, o conceito de “meio (*millieu*) inovador”, desenvolvido por Maillat. Para uma revisão sintética, cf. por exemplo Corrêa (2009).

da renda (basicamente, indicadores em saúde e educação).

Tudo isso coincidirá por aqui com esforços empíricos de desconstrução de muitos dos dualismos interligados que fundamentam a concepção de desenvolvimento (rural X urbano, agrícola X não-agrícola, atrasado X moderno etc.), sendo os mais amplamente conhecidos o “Projeto Rurbano”, sob coordenação do então professor da Unicamp J. Graziano da Silva, que evidenciou a importância do aumento das atividades não-agrícolas no campo; e o estudo “Cidades Imaginárias”, do professor da USP J. E. Veiga, que lançou a hipótese do superdimensionamento das pesquisas oficiais acerca da urbanização dos municípios. Para além de sugerir outros olhares no dimensionamento e caracterização destas realidades, talvez a principal contribuição destes e outros estudos tenha sido o questionamento de visões dominantes sobre políticas públicas de desenvolvimento de enfoque territorial, sobretudo no mundo rural, evidenciando a necessidade de repensar outros conteúdos e formatos para estas políticas.

É importante reter, ainda que em linhas bem gerais, estes contextos interligados de debates em torno de conteúdos e formas de desenvolvimento, e sob o prisma híbrido da redefinição das relações Estado-sociedade de que tratava no cap. 3. Isso porque políticas de enfoque territorializado serão introduzidas na esfera federal ainda nos anos FHC, sendo de certo modo continuadas nos anos Lula, mas ao mesmo tempo expandidas e reformuladas sob diferentes pressupostos que apontavam para rupturas com a lógica liberalizante, ao mesmo tempo em que se confrontavam com o enorme paradoxo da prioridade atribuída à política econômica ortodoxa – conforme vem discutindo um dos principais estudiosos do desenvolvimento territorial, o professor da UFU Antonio César Ortega, junto com colaboradores (*cf.* ORTEGA & MENDONÇA, 2007).

Nesse ponto, e particularmente na interface com a economia solidária, há dois casos paradigmáticos de continuidade/mudança de arranjos institucionais voltados ao enfoque territorial em políticas de desenvolvimento: (1) os *Fóruns DLIS* (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) do programa Comunidade Ativa, que dariam lugar, de modo ampliado e reformulado, aos *Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar* (Consads) dentro do programa Fome Zero; e (2) os *Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural* mobilizados em torno da linha Pronaf Infraestrutura, e substituídos pelos *Colegiados Territoriais* do novo programa de “Desenvolvimento de Territórios Rurais Sustentáveis” (Pronat).

O Comunidade Ativa, nome institucional da estratégia DLIS articulada ao Comunidade Solidária, apoiava-se conceitualmente nas narrativas mais utilitaristas da construção de laços interpessoais e organizacionais e formação de redes, mobilizando centralmente as noções de “capital humano” e “capital social” (*cf.* FRANCO, 2000); e, metodologicamente, nas narrativas participacionistas, operacionalizando-se por meio da constituição de instâncias locais de participação (os Fóruns DLIS), em parceria com governos locais e o Sebrae, nas quais os atores locais deveriam assumir o DLIS “por conta própria”, conforme a expressão enfatizada na formulação do programa (*ibid.*)³⁶². As ideias de participação e “empoderamento” da sociedade civil

³⁶² Até 2002, segundo balanço geral do governo federal, a estratégia DLIS estava em 700 municípios.

local fundamentavam assim o encorajamento de processos “autônomos” (o que não impedia que os Fóruns DLIS enfrentassem os mesmos problemas de assimetrias e limites à participação que ocorrem em outros tipos de instâncias participativas), cabendo ao Estado nacional papel quase que residual, conforme sugeriu seu principal formulador, Augusto de Franco³⁶³.

O filósofo Euclides Mance, reconhecido dentro do campo da economia solidária como um dos primeiros a se aprofundar nos debates conceituais da ES, em particular a proposta das redes e circuitos locais de colaboração solidária como fonte de desenvolvimento sustentável, foi um dos principais críticos do “modelo liberal do DLIS” – que se valeria desses mesmos termos de “redes” ou “desenvolvimento local” (acrescido de adjetivos como “integrado” e “sustentável”), porém cujos significados estão imbuídos pela visão liberal do “bem estar coletivo como fruto da competição entre atores no mercado”³⁶⁴. Além dessa crítica central, Mance teceu críticas pertinentes aos próprios pressupostos de sustentabilidade e integração que supostamente compõem o modelo DLIS, no qual não estava em questão a ruptura com as condições estruturais que propiciam a pobreza que o modelo estaria combatendo (de modo coerente, aliás, com a ideia generalizada de “gestão da pobreza” que fundamentou o Comunidade Solidária): “não pode ser considerado sustentável o desenvolvimento que convive com a manutenção da situação da fome e de pobreza ou que pretenda enfrentá-la como resultado secundário de um processo de crescimento econômico, ainda que local” (MANCE, 2004: 62); entre outras críticas de ordem conceitual e metodológica aos equívocos do modelo DLIS, particularmente à incapacidade de construir planos territorialmente integrados de ações complementares a partir dos esforços de diagnóstico e planejamento de agendas locais.

Quando o governo Lula começou e o Comunidade Solidária foi extinto, dando lugar ao Fome Zero como nova estratégia central na política social, sob a proposta (ao menos originalmente) de articular ações emergenciais e ações estruturais, o enfoque territorial se materializou na criação dos Consads, cuja concepção de arranjo institucional além dos limites municipais como forma de dar conta de questões que a esfera municipal não dava conta já havia surgido como demanda nos próprios Fóruns DLIS (FRANCA *et al.*, 2003). De fato, os Consads nem faziam parte das discussões iniciais da proposta do Fome Zero no Instituto Cidadania: sua origem remete a estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) sobre “Localização Territorial de Potenciais Consórcios de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (Condelis)”, inicialmente encomendado pela secretaria executiva do então Comunidade Solidária com o objetivo de obter

³⁶³ O então Conselheiro no Comitê Executivo do CS sugeria que “[o] máximo que o Estado pode fazer (...) – além de se engajar no esforço, como vem fazendo no Brasil o governo federal desde 1999, com o programa Comunidade Ativa – é criar ambientes legais e institucionais favoráveis que incentivem o surgimento de tais iniciativas.” (FRANCO, *apud* ORTEGA & MENDONÇA, 2007: 109).

³⁶⁴ Nesta visão, diz Mance, “(...) centrou-se a estratégia de DL no empreendedorismo de tipo capitalista, que enfatiza a formação de capital humano e a organização de micro-empresendimentos *voltados a disputar entre si o mercado consumidor* (...) em nichos de atuação que viabilizem o *sucesso individual* das iniciativas e, igualmente, alcançar, em geral, escalas mais amplas de produção, visando a conquista de maiores mercados e a obtenção de maiores lucros.” (MANCE, 2004: 61, grifos meus).

uma avaliação crítica dos processos de DLIS junto à sociedade civil, emergindo daí a proposta dos chamados Condels (MANCE, 2004). Na transição para o novo governo, o Ibam apresentou o estudo ao Mesa no início de 2003, sendo então feitas modificações e ampliações que resultaram na proposta dos Consads, debatida em amplo seminário promovido pelo Mesa no final de junho, e a partir daí incorporada como política estrutural no FZ.

A nova proposta incorporou várias observações críticas na linha dos questionamentos de Mance acima citados, alterando bastante a concepção anterior, por ex. reformulando a visão sobre o microcrédito (antes apresentado como fator de suporte ao micro-empendedorismo ao estilo liberal), e incorporando significativamente a economia solidária como uma opção estratégica do desenvolvimento territorial – conforme o relato de Mance (2004), que já na época atuava como consultor na equipe de DL do Fome Zero, tendo contribuído decisivamente para estas reorientações, sobretudo na inserção do olhar sobre a ES (que chegou a ser tema específico de um dos “Cadernos Consad”). Ao mesmo tempo, pelo caráter de continuidade nos processos que originaram os Consads, determinadas abordagens “herdadas” da concepção DLIS permanecem nos vários documentos e subsídios elaborados por Ibam e Mesa/MDS, conforme criticou o próprio Mance a respeito do reducionismo utilitarista das teorias de capital social³⁶⁵.

A partir dos novos parâmetros definidos pela equipe do Fome Zero, o Ibam identificou 68 agrupamentos potenciais de municípios para implantação dos processos de desenvolvimento conduzidos pelos consórcios³⁶⁶. Porém, só em 2004, quando Mesa já tinha sido extinto, os Consads foram finalmente lançados, inicialmente em 22 territórios. De acordo com Mance, até o fim de 2004 previa-se a constituição de 70 consórcios (abrangendo cerca de mil municípios), seguindo ao ritmo de mais 30 por ano nos anos seguintes, até chegar à metade do território nacional no fim de 2006 (MANCE, 2004: 84). Porém, ao final de 2010, havia 40 “Territórios Consad” (abrangendo 585 municípios, com cerca de 10,5 milhões de habitantes), portanto bem aquém da previsão inicial da equipe inicial de DL do Fome Zero.

Não só a ação dos Consads foi uma das que sofreram maior desmobilização após as reorientações no Fome Zero, como também outras estratégias de territorialização de processos de desenvolvimento adquiriram maior evidência, em particular os Territórios da Cidadania, comentados mais adiante. Nos atuais “Territórios Consad”, o MDS apoia projetos voltados ao abastecimento agroalimentar, com destaque para a metodologia Pais (Produção Agroecológica Integrada e Sustentável), reconhecida como tecnologia social e promovida por FBB, Sebrae e MI;

³⁶⁵ “Embora expressões como capital humano e capital social sejam bastante inadequadas para tratar do desenvolvimento sustentável, uma vez que somente pode ser considerado como capital, em sentido próprio, um recurso qualquer que é investido no processo produtivo visando a geração de mais-valia, essas expressões estão esparramadas em várias passagens desses documentos, embora tenhamos sugerido, sem sucesso, a sua substituição.” (MANCE, 2004: 87).

³⁶⁶ Os consórcios intermunicipais são formalizados enquanto associações civis sem fins lucrativos, e sua composição envolve 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada um dos municípios participantes. A implementação de cada Consad ficou a cargo das chamadas “entidades implementadoras regionais” (EIR), acompanhadas pelo Ibam, sob supervisão da Sesam/MDS.

além de projetos de construção de cisternas, cozinha comunitária, agricultura urbana etc. Os fóruns intermunicipais podem ainda, nos seus Planos de Ação, eleger o que o MDS chama de “projetos inovadores”, aprovados em Assembléia do Consad especialmente convocada. Ao governo federal cabe, respeitando as deliberações dos conselhos, apoiar financeiramente esses projetos, um arranjo que os estudiosos de enfoques territoriais chamam de combinação de estratégias *bottom-up* (planejamento e execução sob gestão local) e *top-down* (garantia de condições e apoios do governo central). É o que afirma Ortega (2007) em avaliação específica dos Consads, ao mesmo tempo em que levanta a crítica à problemática seleção dos municípios.

A economia solidária, já se vê, está presente em muitos dos projetos desenvolvidos a partir do planejamento dos Territórios Consad, considerando os fortes vínculos com o campo de segurança alimentar identificados na seção 4.4.2. O que de certo modo se diluiu após o redirecionamento das estratégias de SAN foi a expectativa sobre a potencial articulação entre a profusão de pequenos projetos de caráter associativo no sentido de criação das redes de colaboração em circuitos locais de produção e consumo, aliada à “consolidação estratégica” dos EES na economia formal, conforme apontavam materiais iniciais, e em que pese a formação de representantes do Consad em que a ES era apresentada como opção de desenvolvimento a ser levada em conta nos projetos discutidos nos Consads. Contudo, não se pode desconsiderar que os Consads tampouco foram bem-recebidos por atores à frente das articulações da ES na esfera das políticas, em grande parte pela incômoda herança das Redes DLIS, que os caracterizaram pela continuidade, mesmo com as eventuais alterações.

Por outro lado, será com a jovem área de desenvolvimento territorial rural, criada (assim como a Senaes) em 2003, que as dinâmicas de aproximação com a economia solidária se consolidarão de modo mais estrutural. O Pronat, sob responsabilidade da SDT/MDA, foi desenhado como expansão e reformulação da modalidade do “Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais”, que funcionara de 1996 a 2002. Até então, o enfoque espacial era, como o nome indicava, municipal. A característica diferencial desta linha Pronaf foi sua ênfase na constituição de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) enquanto instâncias que deliberavam e acompanhavam projetos de construção de obras (redes de energia elétrica, canais de irrigação, estradas vicinais, armazéns e abatedouros comunitários etc.) ou aquisição de serviços comunitários (assessorias etc.) a serem financiados com os recursos da linha.

Nesse sentido, o Pronaf Infraestrutura foi avaliado como a modalidade que de fato concretizara a pretensão inovadora do programa acerca do protagonismo das organizações de agricultura familiar (cf. ABRAMOVAY & VEIGA, 1999). Na verdade, a esmagadora maioria dos CMDRs no país foi formada para acesso ao Pronaf Infraestrutura (ABRAMOVAY, 2001), na medida em que só poderiam pleitear os financiamentos aqueles municípios selecionados anualmente pelo Conselho Nacional do Pronaf (ou Conselhos Estaduais, depois da criação do Condraf e da reformulação das regras) que tivessem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural devidamente aprovado pelo respectivo CMDR. Não obstante, consolidaram-se como importante

espaço de participação e discussão entre os atores locais em torno de planos de desenvolvimento, contanto inclusive, até 2002, com a realização de diversos cursos de capacitação de conselheiros municipais, envolvendo formadores de universidades, serviços públicos de extensão rural e ONGs de atuação rural (SCHNEIDER et al., 2004).

No entanto, mesmo com o reconhecimento de sua importância, o Pronaf Infraestrutura motivava dois tipos de críticas frequentes: quanto à cooptação e apropriação da condução de vários dos CMDRs por parte das prefeituras municipais, mesmo havendo a representação de comunidades rurais e organizações de agricultores; e quanto à formulação de muitos dos PMDR mais próxima de uma “lista de compras” do que propriamente um conjunto articulado de ações, geralmente restringindo-se à pauta “agrícola” das atividades previstas pelo programa e distanciando-se dos objetivos iniciais de desenvolvimento rural (cf. BONNAL & KATO, 2009: 50). Esse tipo de avaliação deu força para que a abordagem territorial ganhasse espaço em detrimento da municipal, em uma inflexão tributária dos estudos pioneiros de J. E. Veiga e sua posterior passagem pela coordenação do então CNDRS (atual Condraf)³⁶⁷.

Quando começou o governo Lula, a gestão do Pronaf Infraestrutura foi remanejada para a recém-criada SDT, agora sob o nome de Programa de Infraestrutura e Serviços, ou Proinf – na verdade, o Proinf é uma ação dentro do programa mais amplo vinculado à SDT no PPA, o Pronat. No desenho do novo programa, a principal instância de planejamento e gestão passou a ser o Colegiado Territorial, de caráter intermunicipal, buscando assim superar os limites vinculados ao controle por parte de prefeituras e oligarquias locais³⁶⁸.

Os principais elementos que compõem o enfoque territorial do desenvolvimento proposto pela SDT são os seguintes: (1) o rural *não* se resume ao agrícola; (2) a escala municipal é *muito restrita* e a estadual *muito ampla* para o planejamento e organização do desenvolvimento que leve em conta especificidades e potencialidades; (3) há necessidade de *descentralização* das políticas públicas, com atribuição de competências aos espaços e atores locais; e (4) o território é a unidade que melhor que melhor permite dimensionar e mobilizar *laços de proximidade* entre pessoas, grupos sociais e instituições³⁶⁹ (MDA/SDT, 2005).

³⁶⁷ Schneider et al. (2004) lembram que, quando Veiga ocupou a coordenação do CNDRS em 2001-2002, elaborou o documento “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”, onde defendeu a necessidade das políticas de DR serem planejadas no âmbito *intermunicipal*.

³⁶⁸ Nesse ponto, porém, chama a atenção o enfraquecimento dos CMDRs, que haviam chegado a ser reforçados por resolução de 2002 do então CNDRS, mas tendem a se tornar obsoletos diante das novas instâncias. Na avaliação crítica de Schneider et al. (2004), feita bem no início das mudanças operadas no Pronaf Infraestrutura, “[o] quadro atual dessa modalidade do Programa, afora as dúvidas de dirigentes municipais sobre como o mesmo será operacionalizado daqui para frente, passa a impressão de que acertaram aquelas administrações municipais que pouco apostaram nos conselhos municipais de desenvolvimento rural. A máxima que a cada novo governo tudo muda, justificando a precaução na adoção das orientações externas, mais uma vez se fez valer.”

³⁶⁹ Em termos teóricos, o conceito de DT na base da proposta da SDT/MDA remete à noção de *territórios socialmente construídos*, não a partir da delimitação geográfica, mas por relações socioeconômicas concretas. Para uma discussão teórica em torno desta construção, ver os textos dos professores R. Abramovay (USP), que aponta para as contribuições da nova sociologia econômica, e C. A. Brandão (Unicamp), que por sua vez resgata perspectivas estruturalistas – ambos incluídos no volume organizado por Ortega & Almeida Filho (2007).

No marco conceitual e metodológico do DRS sistematizado pela SDT, o tripé do desenvolvimento sustentável (isto é, sustentabilidade ambiental, social e econômica) desdobra-se em diferentes dimensões articuladas entre si. Conforme esquema da SDT, cada uma delas está orientada por um conjunto de concepções e práticas assim resumidos: a dimensão *ambiental* orienta-se pelo *manejo sustentável*; a dimensão *social*, pela *gestão participativa*; a dimensão *político-institucional*, pela *consolidação de parcerias, arranjos e alianças*; a dimensão *cultural*, pela *valorização de identidades e saberes*; e por fim, a dimensão *econômica*, aquela que nos interessa em particular aqui, orienta-se pela *economia solidária* (MDA/SDT, 2010: 12).

Assim, ao invés dos Consads, onde permaneceu como orientação potencial, no Pronat a economia solidária assumiu lugar central no desenho conceitual e metodológico do programa, articulando-se especialmente às dimensões social e ambiental do DRS: “especialmente pela defesa do trabalho coletivo pautado na organização autogestionária (articulando ações que a partir do exercício/prática da autogestão dos empreendimentos os(as) produtores(as) ampliem gradativamente suas capacidades para a dimensão da gestão social), na divisão solidária da renda gerada, na relação de equilíbrio entre os processos produtivos (articulando-se aqui com as questões do equilíbrio ambiental)” (*ibid.*: 11).

As principais áreas de interlocução dentro da SDT na rede de políticas voltadas à economia solidária serão as Gerências de Cooperativismo, Negócios e Comércio, que em 2008 foram reorganizadas como Coordenações, chamadas Decoop³⁷⁰. O responsável pelo Decoop, o agrônomo Manuel Vital Filho, vinha de trajetória em extensão rural a agricultores familiares no Rio Grande do Norte, tendo atuado por ex. junto à AACCC, ONG de apoio às comunidades do campo naquele estado e que é hoje uma das principais parceiras não-governamentais na rede nacional de PPES. Já a consultora Regilane Fernandes, responsável pela coordenação da área de cooperativismo, vinha da experiência junto à Rede Cearense de Economia Solidária (o fórum de ES naquele estado, cuja criação precedia a do FBES). Ambos portanto, tinham trajetórias prévias construídas no campo da ES (só que um propriamente no mundo rural, e a outra no mundo urbano), tendo se tornado efetivamente dois dos principais interlocutores governamentais dentro da rede, algo que, para além das aproximações entre as áreas, contribuiu para estreitar laços entre SDT e Senaes. A maior constatação da força destes laços viria depois, já em 2011, quando Vital Filho tornou-se o novo Diretor de Fomento da Senaes (após Roberto Marinho ter assumido o cargo de secretário-adjunto), e Fernandes passou a ser a Coordenadora de Fomento do Defes e depois da área de formação no DED. Mas, por sua vez, essa migração entre atores na rede de PPES também impõe desafios para a sustentabilidade dos vínculos da SDT nesta rede.

Ao longo da estruturação da SDT, as áreas que se tornariam o futuro Decoop assumiram as estratégias mais diretamente ligadas ao que, dentro da organização interna dos eixos de atuação da secretaria, se chamou de “dinamização econômica dos territórios” – ainda que atuando em estreita articulação com a área da SDT mais diretamente ligada à criação e funcionamento dos

³⁷⁰ A proposta era estruturar o Decoop como departamento, mas até 2011 isso não havia acontecido formalmente.

Colegiados Territoriais e à elaboração dos respectivos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), principal instrumento de diagnóstico multidimensional e organização das prioridades dos projetos a serem apoiados nos territórios. Dentro da matriz de planejamento da dimensão econômica, há um acordo para que cada colegiado territorial, ao elaborar seu PTDRS, priorize pelo menos 5 cadeias produtivas (normalmente, a lógica tem sido citar aquelas com maior volume de escala dentro do território, entre elas: leite, apicultura, fruticultura, criação de ovinos/caprinos, café, e também cadeias de atividades “não-agrícolas”, como artesanato e turismo), estabelecendo em cada uma os projetos prioritários a serem atendidos por meio de assessoramento, crédito, infraestrutura etc. Porém, no PTDRS a aproximação costuma ser superficial: são levantadas informações muito primárias, muitas vezes nem todos os municípios são envolvidos etc. O PTDRS se limita portanto a um desenho geral de projetos nos vários eixos (inclusive na dimensão econômica), algo frequentemente problemático, segundo a própria SDT: “de um modo geral, observam-se inúmeras contradições nos projetos propostos (alguns são fictícios, contraditórios, incoerentes, frágeis, inviáveis, sobrepostos) e sem uma relação mais forte com o PTDRS” (MDA, 2010: 14).

O instrumento proposto pelo Decoop para possibilitar a qualificação de projetos produtivos, a partir de aprofundamento no planejamento das cadeias, foi o Plano Territorial de Cadeia Produtiva (PTCP). Numa espécie de sequência proposta pela SDT sobre os instrumentos de dinamização econômica que chegam nos territórios, o primeiro seria exatamente a formulação do PTCP, cuja metodologia já orientaria abordagem que dê visibilidade à ES dentro da cadeia que estiver sendo planejada – o que, no entanto, não necessariamente acontecerá. Segundo gestor/a entrevistado/a, o PTCP “é uma ferramenta que se pode dizer com tranquilidade que a intenção é que ela esteja à disposição do fortalecimento da ES dentro do território; embora, na prática, de fato seja um desafio constante, porque quem planeja é o território, e, como o território desconhece a ES, na maioria das vezes acontece do planejamento da cadeia não expressar a ES”.

Após o planejamento das cadeias, uma segunda ferramenta na metodologia de atuação do Decoop é o Plano de Negócios dos Empreendimentos (PNE), definido como “uma lupa sobre as unidades produtivas, fortalecendo os(as) agricultores familiares em sua capacidade de planejamento e gestão dos empreendimentos” (MDA, 2010: 14).

A partir daí, dependendo dos projetos e prioridades territoriais, haveria vários tipos de ação, como o crédito via Plano Safra Territorial, o desenvolvimento de estudos/consultorias específicas relacionadas à “agregação de valor” aos produtos, promoção de canais de divulgação e inserção em espaços de comercialização, ampliação e fortalecimento de redes de colaboração sociais e econômicas, formação de agentes de desenvolvimento solidário etc. Parte dessas ações se desenvolvem com foco específico no fortalecimento do cooperativismo na agricultura familiar, como componente do projeto (chamado de “programa”) *Coopersol*, lançado em 2004. Mas, dentro da rede de relações até 2010, o destaque entre os instrumentos recaiu sobre o que se conhece como “Bases de Serviço”, que reúnem serviços de assessoramento em comercialização e crédito.

A ideia de “base de serviço” não nasce na SDT, remetendo de fato ao acúmulo de alguns anos por parte dos sistemas cooperativistas solidários, não só no apoio a demandas de caráter técnico ou logístico, mas também na integração entre as centrais e suas afiliadas. Elas estão no centro das estratégias de atuação da Unicafes, e assumiram naturalmente visibilidade como um dos elementos de política pública por parte dos dirigentes da SDT, que vinham dessa mesma trajetória, atuando no assessoramento em entidades como a Assocene. Assim, no fim de 2010, a SDT contabilizava ao todo 132 Bases de Serviço de Comercialização (eixo identificado na maioria dos territórios como o de maior fragilidade) e 30 Bases de Serviço de Crédito, estas últimas em parceria com os sistemas de crédito rural cooperativo reunidos na Ancosol e na Confesol.

Para além da criação e fortalecimento de BSs, portanto, a novidade na proposta da SDT foi avançar na sua identidade e sua articulação em “Sistemas Estaduais de Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar e Economia Solidária”, ou Secafes – talvez o instrumento mais complexo, pois envolve um passo adiante em relação aos demais, ao propor a atuação em rede das Bases de Serviço de Comercialização, articulando possibilidades e potencialidades de mercado intra e inter-territórios, buscando ampliá-los à escala estadual, por meio de parcerias com organizações de agricultores, entidades de apoio e assessoria, e governos estaduais. Os primeiros Secafes foram implantados no Ceará, Bahia e Santa Catarina.

A operacionalização das ações de dinamização econômica do Pronat se deu principalmente via parcerias com órgãos e entidades envolvidos nos projetos dos Territórios Rurais. O principal volume de recursos orçamentários vem das ações do Proinf, disponibilizados por meio de chamadas anuais, e cujo foco permanece nos recursos para investimento (obras, equipamentos etc.), sendo que 25% do total dos recursos podem ser usados para ações de custeio voltadas a processos de organização e de capacitação de grupos e organizações nos territórios e demais agentes de desenvolvimento territorial. Uma segunda ação orçamentária, formalmente destinada ao fomento do cooperativismo e associativismo na agricultura familiar, complementa, com volume menor, a materialização de projetos estratégicos (neste caso, em sua maioria com recursos de “custeio”), em convênios diretos do MDA com parcerias, em sua grande maioria ONGs, de abrangência estadual ou até regional, como a Assocene. É sobretudo nesta ação que a SDT fez convênios com entidades ligadas ao campo da economia solidária, em projetos variados: Ancosol, Unicafes, Unisol, Kayros, Faces, ou o próprio FBES (no projeto de sustentabilidade e fortalecimento do Fórum, no qual a proponente oficial é a Cáritas)³⁷¹.

Além dos casos detalhados por seu maior vínculo com a ES, o enfoque territorial está disseminado em várias outras políticas de âmbito federal, para alguns apenas como nova roupagem das abordagens de desenvolvimento local dos anos 1990, mais centradas na identidade local e nos objetivos de crescimento econômico (como fica claro nas primeiras

³⁷¹ A SDT manteve também parceria com a organização internacional Cooperativas Sem Fronteiras, que não tem vinculação orgânica com o campo articulado da ES, mas atua na base com cooperativas de agricultura familiar e economia solidária, na abordagem mais tradicional do “comércio justo”.

iniciativas em torno por ex. da noção dos APLs, ainda hoje incorporada às políticas setoriais de desenvolvimento industrial e regional, do MDIC e MI), para outros, com diferenças substanciais, supondo identidades e objetivos multidimensionais, que demandam institucionalidades bem mais complexas (cf. FERREIRA, 2009). Sobre esta disseminação, porém, é preciso levar em conta as revisões críticas às retóricas em torno do DL/DT, no sentido de que estas nem sempre se traduzem em aplicações práticas do enfoque, em especial porque visões setorializadas continuam largamente vigentes (cf. FAVARETO, 2009; ABRAMOVAY *et al.*, 2010). Favareto (2009) chega a considerar que até hoje inexistiu de fato uma política nacional de enfoque territorial no Brasil, já que as principais delas mantiveram o enfoque setorial, aí incluindo-se, na sua avaliação, os Territórios da Cidadania, programa gestado inicialmente dentro da SDT/MDA, depois ampliado e lançado em 2008 sob coordenação direta da Presidência da República.

Entre as outras políticas de enfoque territorializado (sob viés setorial) de potencial confluência com a ES, destacam-se duas em que os vínculos não se verificaram do modo inicialmente esperado: os programas “Agenda 21”, do MMA, e os programas regionais do MI, principalmente o “Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais” (Promeso). É notável que ambos os órgãos chegam a integrar a bancada de governo do Conselho Nacional de Economia Solidária, demonstrando claramente os esforços para estabelecer relações junto ao que eram tidas como interfaces relevantes. Porém, em nenhum dos dois avançou-se nas relações institucionais nem na disseminação do tema da ES para dentro das respectivas estruturas e estratégias, tendo estes órgãos participado apenas formalmente do CNES – ainda que, no caso do meio-ambiente existam relações “na base” em algumas políticas e mais recentemente se verifique uma retomada das relações (cf. 4.15).

Por outro lado, apesar do olhar até aqui voltado à presença da ES em outros campos de políticas públicas voltadas ao DL/DT, é preciso reconhecer que também do lado da ES o enfoque territorial do desenvolvimento tornou-se fortemente presente, afirmando-se em vários pontos na II Conaes, que além disso também traz em seu documento final a questão da articulação territorial das políticas, reforçando arranjos e redes territoriais supramunicipais, conforme retomarei adiante.

De modo geral, pode-se avaliar que nesta interface houve dinâmicas de relações que se fortaleceram bastante. Curiosamente, isso se deu não por meio da atribulada trajetória da ação específica de desenvolvimento local (PPDLES) no programa ligado à Senaes, mas sobretudo dentro do campo de políticas de desenvolvimento rural. Porém, a atual diversidade de políticas de enfoque territorial representa um desafio generalizado ao governo federal para que os processos territorializados de planejamento e gestão não caminhem para a superposição e fragmentação, o que também se coloca no caso das políticas voltadas à economia solidária.

4.4.6. Economia solidária e educação de jovens e adultos

A principal interlocução entre economia solidária e educação foi aberta a partir do campo de educação de jovens e adultos (EJA). Trata-se de relação muito reivindicada entre atores da economia solidária, particularmente aqueles ligados a projetos de formação de trabalhadores e à chamada educação popular, entre eles alguns da equipe da própria Senaes, a começar pela primeira secretária-adjunta Sonia Kruppa, professora universitária e gestora pública da área de educação em governos municipais do PT na Grande São Paulo (incluindo passagem pela secretaria chefiada por Paulo Freire na gestão Erundina), ou o educador e estudioso da autogestão Cláudio Nascimento, primeiro coordenador da área de formação na Senaes. Ademais, é impossível falar em educação popular ou EJA sem remeter às ideias de Freire, o pensador das várias pedagogias – do oprimido, da esperança, da autonomia... enfim, uma “antologia da pedagogia da utopia concreta” (NASCIMENTO, 2008: 36) – que é forte referência na economia solidária, a exemplo das palavras do secretário Singer, em volume organizado por Kruppa e editado pelo Inep/MEC reunindo artigos sobre economia solidária e EJA: “Devemos a Paulo Freire esta formulação lapidar: 'Ninguém ensina nada a ninguém; aprendemos juntos.' Isso se aplica inteiramente à Economia Solidária, enquanto ato pedagógico.” (SINGER, in: KRUPPA, 2005: 19).

Em termos dos atores que integram a rede das políticas, a área de EJA já existia no MEC antes do governo Lula, porém foi remanejada e alcançou nova importância com a criação, em julho de 2004, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), que reuniu as áreas de alfabetização e EJA, educação do campo, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação escolar indígena, e diversidade étnico-racial, temas antes distribuídos em outras secretarias³⁷². Seu primeiro secretário (até junho de 2007) foi o economista Ricardo Henriques, grande debatedor das desigualdades educacionais no país.

A princípio, a articulação institucional entre ES e EJA se concretizou por meio de dois projetos pontuais e pequenos com entidades vinculadas a sindicatos³⁷³; pela produção de material

³⁷² Vale lembrar que a EJA e outras modalidades de educação (rural, especial, indígena e quilombola etc.) só começaram a ter condições de estruturação efetiva após a criação, em dezembro de 2006, do Fundo de Educação Básica (Fundeb) que as reconheceu enquanto modalidades de educação básica, estabelecendo índices diferenciados para a repartição dos repasses. O menor índice é justamente o da EJA, que também não pode, pela lei que regulamenta o fundo, consumir mais do que 15% dos recursos repassados, uma limitação atribuída à avaliação de demanda reprimida nesta área antes da existência do Fundeb, particularmente durante os anos de veto à sua inclusão no Fundeb, na era FHC.

³⁷³ Um foi um projeto piloto com a ADS/CUT com turmas de formação continuada de 450 trabalhadores dos segmentos de artesanato e reciclagem, mais 18 educadores e 100 lideranças e agentes de desenvolvimento, visando a elaboração de propostas metodológicas, materiais didáticos e levantamento de potencialidades locais. O outro foi realizado pela Escola Mesquita, escola técnica mantida pelo Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre (o Stimmepa), introduzindo o eixo de economia solidária e cooperativismo junto a duas turmas de 25 educandos do ensino fundamental, destinadas a gestores de cooperativas ou outras experiências de ES da Grande Porto Alegre. Houve ainda um terceiro projeto em caráter piloto, o “Alfainclusão”, realizado pelo MEC em parceria com a FBB em duas comunidades (Brazlândia, DF e Arinos, MG), com o objetivo de unir ações de alfabetização e elevação de escolaridade com formação em ES, resultando na criação de uma cooperativa e uma associação, embora não haja registros posteriores sobre outros desdobramentos.

didático específico sobre economia solidária integrando a coleção “Cadernos de EJA”³⁷⁴; e pela aproximação com os Fóruns de EJA, com participação e apoio financeiro da Senaes a partir de 2005 nos Encontros Nacionais de EJA (os ENEJA). Possivelmente um dos primeiros documentos a inaugurar formalmente esta articulação é uma carta assinada conjuntamente pelos secretários Singer e Henriques, em junho de 2005, e dirigida aos Fóruns de EJA e aos Fóruns de ES:

“[C]onsiderando a natureza e potencialidades de cada Fórum, fazemos um convite aos representantes de todos os Fóruns de EJA e de ES, para que se amplie e se promova a articulação da sociedade civil no âmbito da EJA e da ES, em especial, pelo fortalecimento e aproximação de seus respectivos Fóruns Nacional, Estaduais e Regionais. (...)

Secad/MEC e Senaes/MTE propõem:

- a) interação, troca de experiências, participação em eventos, apoio mútuo entre os respectivos Fóruns nos Estados e Regiões. Para tanto, disponibilizamos uma Planilha com indicação das pessoas-referência de cada Fórum;
- b) conhecimento mútuo de experiências que já conjugam EJA e ES; sua sistematização e a elaboração conjunta de propostas para maior articulação das políticas públicas;
- c) formulação e desenvolvimento de experiências integradoras de EJA e ES, a partir da perspectiva da qualificação profissional, a serem implementadas de modo descentralizado / local, servindo de referência para experiências em outras localidades.” (“Carta aos Fóruns de EJA e de ES”, 2005)

Embora o diálogo seja aparentemente muito bem-vindo pelos dois campos, ele não está dado de antemão e precisou ser construído: a Senaes e o FBES foram articulando atores envolvidos com educação e formação, a princípio nas oficinas e levantamento de experiências de formação, depois na proposta mais estruturada de articulação de uma rede de formadores e educadores populares em economia solidária nos CFES, enquanto a economia solidária foi se tornando cada vez mais presente e visível nos espaços e agendas da EJA, como por ex. na pauta dos encontros anualmente organizados pelos Fóruns de EJA (em mesas temáticas, debates, feiras)³⁷⁵. Em 2008, o FBES passou a integrar o principal espaço de participação social das políticas de EJA, a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos³⁷⁶, sendo nela representado por Clovis Vailant, coordenador da incubadora da Universidade Estadual

³⁷⁴ Os “Cadernos de EJA” (incluindo cadernos direcionados aos alunos e cadernos para os professores) foram produzidos a partir de convênio entre a Secad/MEC e a Unitrabalho. Seu conteúdo pode ser acessado em: <http://eja.sb2.construnet.com.br/cadernosdeaja/>

³⁷⁵ O documento preparatório do X ENEJA, realizado em agosto de 2008, defendia “*um currículo que contribua para a construção de um projeto sustentável de preservação do meio ambiente, articulado à produção da existência dos alunos, como a economia solidária e a descoberta de arranjos produtivos que respeitem a vocação local e condições ambientais*”.

³⁷⁶ A CNAEJA é instância consultiva composta por representantes do governo, organismos internacionais e organizações e movimentos da sociedade civil, além dos Fóruns de EJA, com o objetivo de assessorar o MEC na formulação, implementação e execução das políticas de alfabetização e EJA. Foi criada no governo Sarney, mas deixou de ser convocada em 1996 no governo FHC, sendo recriada pelo governo Lula em 2003. Além da CNAEJA e dos próprios Fóruns de EJA, no fim de 2008 a Secad propôs a criação de um outro espaço de participação e controle social das políticas de EJA, chamado “Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e EJA”, envolvendo representantes de instâncias governamentais e não-governamentais nos territórios, principalmente: Secretarias de Educação, universidades, Fóruns de EJA e outros movimentos sociais.

de Mato Grosso, vinculada à rede Unitrabalho, e protagonista de discussões que articulam ES e EJA, tendo, entre outras funções, exercido a coordenação do Comitê Temático de Formação e Assistência Técnica, ligado ao Conselho Nacional de Economia Solidária.

A partir de 2008, há um grande avanço na institucionalização da economia solidária dentro da política de EJA, com a publicação da Resolução 51 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Até então o apoio a projetos unindo os dois temas era acessado a partir de demanda aberta, mas a partir da resolução, estabelecem-se critérios para apresentação, seleção e apoio financeiro a projetos desenvolvidos obrigatoriamente em três linhas simultâneas de ação: (a) a produção de material pedagógico-formativo (direcionado a educadores) e de apoio didático (direcionado a educandos); (b) a formação de educadores, coordenadores e gestores da EJA com ênfase na ES; e (c) a sistematização e publicação de experiências de EJA com ênfase na ES, com o intuito de promover a reaplicação de elementos exitosos a partir das experiências divulgadas. O apoio destina-se a universidades públicas e institutos federais de ensino profissional e tecnológico. A resolução foi fruto de elaboração conjunta, iniciada ainda durante o X ENEJA, entre atores do DED da Senaes e do Departamento de EJA da Secad, contando também com Vailant, da Unitrabalho, inclusive na mobilização e articulação das universidades que poderiam se interessar pela chamada. Também os fóruns de EJA e seus encontros nacionais constituíram espaços de mobilização para a apresentação de projetos nos termos da resolução. Cabe observar que um dos intuitos originais da resolução era também aproximar os grupos e núcleos de EJA e as incubadoras e núcleos de incubação de EES existentes nas universidades, cada um trabalhando com sua respectiva temática, em muitos casos sem se relacionarem uns com os outros, conforme certa compartimentação de conhecimentos característica da vida acadêmica. Nas propostas apresentadas, era preciso incorporar os dois temas e os atores agregados em torno de cada um deles, articulando-se para atender necessariamente ambos os públicos.

Até 2010, foram realizados dois editais de chamada pública, tendo sido selecionadas ao todo 11 universidades, das quais 9 haviam celebrado instrumentos de parceria com o MEC até dezembro de 2010, num valor total de R\$ 6,2 milhões³⁷⁷. Embora os editais não delimitassem recursos, havia R\$ 1 milhão disponível para a chamada em 2009, o que não foi atingido, em parte pelas fragilidades ou sobrecarga das instituições de ensino³⁷⁸.

³⁷⁷ Os recursos para as chamadas saem do orçamento do MEC, dentro da ação “Fortalecimento da EJA”, ligada ao programa “Brasil Alfabetizado e EJA”. Cabe observar que a resolução abriu a possibilidade institucional dos editais, mas a realização destes depende do orçamento e planejamento anual sobre prioridades e ações da área.

³⁷⁸ Na primeira chamada, em 2009, não houve a demanda esperada, sendo selecionadas apenas 2 universidades: 1 estadual (Unicamp) e 1 federal (UFABC). Na segunda, em 2010, foram selecionadas mais 9 universidades: 1 IFET (o Sul-Riograndense), 1 universidade estadual (a USP, de São Paulo), e 8 federais: Campina Grande (UFCG), Viçosa (UFV), Bahia (UFBA), Minas Gerais (UFMG), Fluminense (UFF), Rural de Pernambuco (UFRPE), e Paraíba (UFPB). Destas últimas, 2 não haviam conseguido celebrar instrumentos de parceria com o MEC até o fim de 2010: a USP (convênio) e a UFRPE (termo de cooperação). A resolução abrange todo o território nacional, sem estabelecer territórios ou regiões prioritários. Chama a atenção, porém, que entre os projetos contemplados não há nenhum de instituições das regiões Norte e Centro-Oeste, uma realidade que se repete em outras áreas de políticas de economia solidária.

Mas também é preciso considerar que, desde 2008, o MEC passou a enfrentar maior resistência dos órgãos de controle quanto aos seus instrumentos de parceria celebrados com fundações de apoio a universidades, particularmente após acórdão do TCU que fez determinações ao MEC a respeito de mudanças no relacionamento entre as IFES e estas fundações³⁷⁹. Embora os casos de desvios existam, particularmente por conta da dispensa de licitação prevista em lei de 1994 que regulou as fundações, por outro lado estas têm cumprido um papel nas funções administrativas de projetos executados pelas equipes das universidades. Mas nos termos do acórdão, ao se retirar a fundação, a própria universidade deveria assumir simultaneamente as funções técnico-científicas e administrativas. Parece claro que o órgão de controle, orientado pela mesma racionalidade legal-burocrática que aplica a outros tipos de função, procurou enquadrar as atividades de natureza distinta. Esta decisão não afetou apenas o MEC, mas também o MCT e a Finep e mais uma série de órgãos que atuam em parceria com universidades, caso da própria Senaes, causando atrasos ou mesmo impedindo projetos.

No caso da EJA direcionada a agricultores familiares, a economia solidária foi incorporada em um programa criado em 2005, o “Saberes da Terra”. Sob responsabilidade de outra área da Secad, a Diretoria de Educação do Campo (cujos públicos não deixam de ser EJA também, embora reconhecendo as especificidades de uma educação do campo), este programa foi concebido como ação interministerial entre MEC, MDA e MTE – neste último, envolvendo a Senaes e o Departamento de Qualificação da SPPE. Ao longo do período inicial, representantes dos órgãos envolvidos participaram de uma Coordenação Pedagógica que elaborou a proposta na qual o eixo curricular “articulador” é “Agricultura Familiar e Sustentabilidade” e a economia solidária constitui um dos cinco eixos temáticos. A Senaes também participou da Comissão Executiva responsável pela análise e aprovação de projetos apresentados por estados e municípios para execução do programa. Dois anos depois, o programa foi incorporado à nova política de inclusão de jovens, o chamado “Projovem”, que articulou iniciativas anteriormente existentes em várias políticas setoriais, sob a coordenação da então recém-criada Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Presidência da República. O programa, antes aberto a jovens e adultos, passou a se chamar “Projovem Campo – Saberes da Terra” e seu foco passou a ser o mesmo dos demais programas de juventude, a faixa etária entre 15 e 29 anos. A proposta pedagógica permaneceu, incluindo o eixo da economia solidária. Vale ressaltar que ao longo destas mudanças permaneceu latente a discussão sobre a EJA direcionada ao campo como continuação das ações do Brasil Alfabetizado, evidenciando a necessidade de ampliar o público

³⁷⁹ O acórdão 2731/2008 do TCU originou-se de uma Fiscalização de Orientação Centralizada, feita por amostragem em mais de 40 universidades e fundações de apoio em 15 estados, resultando em uma série de recomendações para regular e limitar o repasse às fundações, sob a alegação de terceirização indevida. Em particular, o acórdão determinou que: “[t]odas as agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados não poderão efetuar contratos ou convênios de repasse de recursos financeiros, com objetivo de fomento a pesquisa científica ou tecnológica, diretamente para fundações de apoio a instituições federais de ensino superior, se destinados a projetos abrangidos pela Lei nº 8.958/1994 [que regula as fundações universitárias de apoio], hipótese em que tais avenças devem ser feitas diretamente com as instituições federais de ensino superior”.

para as faixas etárias acima de 29 anos, já que, dos 13,9 milhões de analfabetos identificados no Censo 2010 do IBGE em todo o território nacional, a maioria se concentra na população adulta ou idosa. Até 2010, esta questão não havia sido resolvida dentro da organização institucional das ações do MEC, e o “Saberes da Terra” permanecia acoplado às políticas de juventude.

Além da Secad, a Senaes mantém diálogos com duas outras secretarias do MEC: a de Ensino Superior (Sesu) e a de Educação Profissional e Tecnológica (Setec).

No primeiro caso, a inserção se deu na temática de incubação (cf. 4.4.6): a Sesu passou a integrar o Conselho Gestor do Proninc, inclusive assumindo a manutenção de algumas incubadoras situadas em instituições federais de ensino superior (hierarquicamente vinculadas a ela), por meio de descentralização de recursos, além de promover linha temática para projetos de apoio e fortalecimento de EES entre as linhas de seus editais direcionados à extensão (Proext)³⁸⁰.

No segundo caso, a aproximação se deu por meio do Proeja (“integração da educação básica e educação profissional por meio do EJA”) e do projeto “Escola de Fábrica”, que na verdade também seriam modalidades de EJA – embora a separação institucional entre ensino médio, EJA e ensino profissionalizante operada pela reestruturação do MEC em 2004 (quando a política de ensino médio foi reabrigada na Secretaria de Educação Básica, enquanto a EJA passou para a Secad) tenha contribuído para a desarticulação entre as ações, sendo por isso muito criticada por especialistas da educação, como Frigotto *et al.* (2005). Na rede de políticas dentro do próprio MEC, os vínculos muitas vezes parecem inexistir ou ser muito frágeis, cada unidade concentrada em desenvolver as políticas específicas que lhes são atribuídas.

Tanto o Proeja quanto o Escola de Fábrica pareciam destinados a marcar uma volta do MEC a investimentos em qualificação profissional, que por muitos anos foi de responsabilidade exclusiva do Ministério do Trabalho. Outros sentidos possíveis também se colocavam na perspectiva das instituições envolvidas: para a Setec, a oferta da educação profissional integrada ao ensino médio na modalidade EJA manteria “uma incumbência residual com a educação básica”, da qual ela fora esvaziada com a criação da Secad, enquanto para a rede de IFETs isso contribuiria para “justificar sua manutenção na esfera político-administrativa própria e não na esfera da educação superior, na qual sua identidade e diretrizes seriam compartilhadas com as demais instituições de ensino superior” (FRIGOTTO, CIAVATTA & RAMOS, 2005: 1097-8).

O projeto “Escola de Fábrica” foi inicialmente lançado em 2005, sendo depois integrado à política de juventude como uma das ações do “Projovem Trabalhador” (de modo similar ao “Saberes da Terra” como “Projovem Campo”). Este projeto foi idealizado para ser implantado em empresas do tipo capitalista, na cota de “responsabilidade social” destas empresas, oferecendo bolsas mensais de estudo para o incentivo à educação profissional de jovens trabalhadores nelas inseridos, por um período entre 6 até 12 meses. Porém, a partir dos diálogos entre atores da

³⁸⁰ No edital Proext 2010, a linha 4 (“Trabalho, Emprego e Incubação de EES”) contou com R\$ 3 milhões, contemplando 67 projetos de extensão universitária. Já no edital Proext 2010, a linha 9 (“Geração de trabalho e renda por meio do apoio e fortalecimento de EES”) contou com R\$ 4 milhões, contemplando 64 projetos (sendo que outros 41 foram classificados, porém não contemplados com recursos). Ver: <http://miud.in/14EG>.

Setec e da Senaes, também foi possível implantar turmas em iniciativas de economia solidária, envolvendo ao todo nos projetos cerca de 300 jovens cuja experiência de aprendizagem profissional foi desenvolvida em ambientes de trabalho autogestionário³⁸¹. Contudo, aqui vale a comparação com os números totais do Escola de Fábrica, que segundo dados do MEC envolveu cerca de R\$ 30 milhões anuais a partir de 2005, atendendo uma média de 14 mil alunos por ano (dos quais os alunos em experiências de ES não chegaram nem a 1%). Embora segundo gestores do MEC haja registro de formação de cooperativas e grupos produtivos entre alunos egressos do projeto, “demonstrando o desenvolvimento de uma mentalidade empreendedora, que vai além da idéia de simplesmente ter um emprego”, não foram obtidos mais dados a respeito.

Mesmo reconhecendo avanços significativos nas relações construídas na interface entre ES e EJA, inclusive a previsão institucionalizada de instrumentos específicos, a rede de políticas se mostra instável nesta interface, refletindo a própria falta de diálogo entre as áreas dentro do MEC, e tampouco avançando na construção de vínculos em outras áreas e níveis do sistema educacional, em contradição com “bandeiras” recorrentes da ES neste sentido.

4.4.7. Economia solidária, C&T para inclusão social, tecnologias sociais

O diálogo da economia solidária com a área de ciência e tecnologia (C&T) nas políticas federais começou em 1998, com a primeira edição do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas, conhecido como Proninc – portanto cinco anos antes da criação da Senaes.

As incubadoras universitárias de cooperativas nasceram indiretamente da campanha “Ação da Cidadania”, quando um grupo a ela ligado começou a discutir formas de apoio que ultrapassassem a assistência e oferecessem formas permanentes de geração de trabalho e renda, dando origem, em 1995, a uma experiência inicial de apoio à criação de uma cooperativa vizinha a uma fundação universitária no Rio de Janeiro, a Fiocruz. O sucesso da experiência inspirou a criação da primeira Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), na pós-graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a proposta de usar os conhecimentos produzidos em áreas tecnológicas, administrativas e formativas para assessorar grupos de baixa renda na gestão de cooperativas. A seguir, outras universidades passaram a procurar a ITCP/UFRJ para criarem suas próprias incubadoras, e mais seis delas³⁸² foram criadas até 1998, quando a Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia (Finep/MCT) lançou o Proninc, em parceria com a FBB, o Banco do Brasil, o Comitê de Entidades

³⁸¹ As turmas do projeto Escola de Fábrica em iniciativas econômicas solidárias envolveram o Projeto Harmonia, em Catende, Pernambuco; EES do segmento da pesca, em Alagoas; EES no chamado Território do Sisal, junto à APAEB, na Bahia; EES no Amazonas; e Geralcoop, Cooperzago e Grupo Hospitalar Conceição, na Grande Porto Alegre. Além dos EES envolvidos, também foram parceiros nos projetos entidades com experiência em formação e educação de trabalhadores, como a Anteag e Escola Mesquita, ou instituições públicas como o IFAM.

³⁸² Foram elas: Universidades Federais de Juiz de Fora (UFJF) e do Paraná (UFPR), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidades Estaduais da Bahia (UnEB) e de São Paulo (USP), e a Incubadora de Cooperativas de Santo André, um programa da prefeitura municipal em parceria com a Fundação Santo André (FSA). Destas, as cinco primeiras, mais a UFRJ, passaram a ser financiadas pelo Proninc. Para mais detalhes, ver cap. 3 de minha dissertação de mestrado (CUNHA, 2002).

no Combate à Fome e pela Vida (COEP) ligado à “Ação da Cidadania” e a ITCP/Coppe/UFRJ³⁸³.

O programa foi descontinuado anos depois (o apoio da Finep seria renovado em 2000 por mais um período apenas para duas das incubadoras pioneiras, a UFC e UFJF). Apesar disso, as incubadoras continuaram suas atividades, e outras 9 ITCPs, além de vários núcleos universitários de incubação, foram sendo criados ao longo dos anos sem apoio. A maioria destas incubadoras se articulava em torno das duas redes hoje existentes, uma vinculada à Fundação Unitrabalho, rede inter-universitária de programas sobre o mundo do trabalho existente desde 1996, e a Rede de ITCPs, criada em 1999. Por sua vez, ambas as redes contribuíram na criação das novas incubadoras, por meio da interação entre experiências mais antigas e universidades interessadas.

Em 2003, com a implantação da Senaes, o diálogo com a Finep e demais parceiros foi retomado visando reativar o Proninc, o que se concretizou de fato a partir de 2005, agora coordenado pela nova secretaria, com empenho pessoal do secretário e sob responsabilidade direta de seu gabinete, cujos principais cargos, como se viu, eram oriundos do mundo das ITCPs. Desde então, segundo dados da Senaes, cerca de 70 incubadoras universitárias já foram ou continuam a ser apoiadas no âmbito do programa, com interlocução e/ou recursos de diferentes órgãos, que, além da Finep, passaram a integrar o Comitê Gestor da ação.

A aproximação entre ES e setores governamentais de C&T, que passa pela incubação de cooperativas, se consolidará com a ascensão do tema das “tecnologias sociais”, que passa a ser foco de atuação da Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social (Secis), do MCT, e da área de Tecnologia para o Desenvolvimento Social da Finep/MCT, ambas criadas em 2003.

Tecnologias sociais têm sido definidas como “produtos, técnicas e/ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social”, segundo conceito consensuado no âmbito da Rede de Tecnologias Sociais (RTS), integrada por diversas organizações governamentais e não-governamentais brasileiras, bem como redes e associações envolvidas com o tema. Importantes elementos neste campo conceitual são: a possibilidade de reprodução das tecnologias sociais de acordo com cada novo contexto e envolvendo outros atores de modo recriado, em vez de meramente copiadas ou transpostas a outras realidades (daí a opção pelo termo “reaplicável” em contraposição a “replicável”); a construção coletiva por meio de processos partilhados; e a superação do contexto de pobreza e desigualdade social como horizonte.

Embora o conceito viesse se difundindo entre algumas entidades da sociedade civil³⁸⁴, a articulação do campo e da RTS em si tem gênese marcadamente institucional, tendo começado por iniciativa da Finep, da FBB, da Petrobras e da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência (Secom/PR), a partir da constatação da necessidade de

³⁸³ Entre os vários trabalhos que resgatam este histórico e analisam o funcionamento das incubadoras universitárias de cooperativas no Brasil, ver os artigos de Guimarães e de Singer em Singer & Souza (2000), e também Dubeux (2004) e Kirsch (2007).

³⁸⁴ Por ex., o Instituto de Tecnologia Social (ITS), criado em 2002 e o Centro Avançado de Tecnologias Sociais do Instituto Ayrton Senna, criado em 2004.

disseminar soluções tecnológicas inovadoras que na maioria das vezes já existem, mas que não estariam chegando a muitas comunidades brasileiras.

Em julho de 2004 foi realizado um primeiro encontro entre várias das entidades governamentais e não-governamentais, universidades e institutos de pesquisa, estabelecendo os primeiros consensos em relação a elementos conceituais e diretrizes de atuação. Em novembro deste mesmo ano, a I Conferência e Mostra Internacional de Tecnologia Social, realizada em São Paulo, sediaria os primeiros debates públicos entre os principais atores envolvidos na constituição da rede e do próprio campo de tecnologia social³⁸⁵. Já nesta conferência a economia solidária esteve presente em vários debates e também em uma mesa específica, formada pelo secretário Singer, por Sidney Lianza, diretor do Soltec da UFRJ, e por João Roberto Pinto, do Ibase.

Com a criação oficial da RTS em abril de 2005, a incubação de cooperativas foi definida como uma das tecnologias sociais a serem apoiadas nas atividades iniciais da rede, sendo articulado entre instituições da RTS um edital destinado não só a universidades mas, de modo mais amplo, a outras entidades que também atuassem na incubação³⁸⁶.

A exemplo da incubação de empreendimentos solidários, muitas práticas, técnicas e saberes existentes no mundo da economia solidária passaram a ser reconhecidos e difundidos enquanto *tecnologias sociais* (TS), como os bancos comunitários e as moedas sociais, ou técnicas de produção agroecológica desenvolvidas de modo comunitário. Segundo os dirigentes da Senaes R. Marinho A. Silva e M. Faria (2010), entre as áreas em que a ES está sendo apoiada e nas quais se considera que o desenvolvimento das TS adquire caráter estratégico, articulado às demais políticas, destacam-se: coleta e reciclagem de materiais, produção de formas alternativas de energia renovável, reconhecimento e sistematização de metodologias autogestionárias de construção habitacional, desenvolvimento de *softwares* livres, produção agroecológica de base familiar e associativa, e adequação sóciotécnica nas empresas recuperadas.

Mas, como a própria economia solidária, este também é campo conceitual e empírico em construção, marcado pela heterogeneidade ideológica de seus participantes, desde os que também integram o mundo da ES e vislumbram a construção de uma sociedade socialista, até os que se filiam à chamada “responsabilidade social” corporativa. Há clara disputa de concepções dentro do campo, que se refletiria na precariedade e amplidão do conceito construído pela RTS.

É neste sentido que um dos principais atores na comunidade de especialistas dentro do

³⁸⁵ Além dos quatro órgãos citados, entre as principais entidades envolvidas na articulação inicial da rede encontram-se: CEF, Sebrae, MCT, MDS, MI e Senaes/MTE, órgãos “mantenedores” da Rede, ao lado das pioneiras Finep, FBB e Petrobras, sendo a Secom/PR chamada “instituição divulgadora”; Abong, ASA, GTA e Rede Cerrado, como “instituições articuladoras de redes sociais”; e o Fórum de Pró-Reitores de Extensão (Forproex), representando as universidades públicas federais. Estas são as 15 instituições que em 2010 faziam parte do Comitê Coordenador da RTS. Para mais informações, ver www.rts.org.br

³⁸⁶ Foram apresentadas 70 propostas de todo o Brasil, sendo que percentual significativo veio de ONGs. A seleção das propostas foi feita por especialistas, acadêmicos e técnicos das instituições da RTS, incluindo a Senaes. Ao final, foram selecionados 21 projetos, cujo financiamento ficou a cargo da Finep, da Caixa Econômica e do MDS, com acompanhamento e avaliação feita pela ONG Fase.

campo das tecnologias sociais, o professor titular de Política Científica e Tecnológica da Unicamp Renato P. Dagnino, vem – junto com outros pesquisadores do tema, alguns deles seus orientandos, como Henrique Novaes, hoje professor da Unesp, e Rodrigo Fonseca, técnico da Finep – se posicionando criticamente em relação às questões envolvidas na produção de conhecimentos como resposta à inclusão social (DAGNINO, 2009).

Para este conjunto de atores majoritariamente filiados à comunidade de especialistas (seja nas universidades e/ou órgãos governamentais), mas interagindo fortemente com as redes de movimentos e organizações sociais, trata-se não só de avançar no desenvolvimento das TS, mas na própria reflexão sobre os sentidos políticos, econômicos e filosóficos desse campo em demarcação. Isso significa avançar na trilha aberta pelo chamado movimento de “tecnologia apropriada” que deu início à construção de tecnologias alternativas nos anos 1970, porém se posicionando criticamente em relação aos equívocos do passado quando, na incapacidade de superar a crença na neutralidade da ciência, não foram considerados enfoques baseados na construção coletiva de conhecimentos. Ao mesmo tempo, e mais amplamente, para Dagnino e seus colaboradores, o desenvolvimento das TS só faz sentido se em coerência com os princípios da economia solidária, enquanto contraponto substancial à “tecnologia convencional”, produzida pela e para a empresa capitalista³⁸⁷.

Este tipo de discussão, muito avançada em trabalhos como por ex. os de Novaes, por sua vez tem o mérito de chamar a discussão, pelo lado da economia solidária, para a questão dos elementos de caráter sociotécnicos alternativos como condição de sustentabilidade (não só econômica) dos empreendimentos solidários. Isso se torna dramático no caso das fábricas recuperadas, principal objeto de estudo de Novaes, que “herdam” frequentemente de modo acrítico as técnicas e tecnologias do sistema capitalista de produção, remetendo à discussão já antecipada nas seções sobre os sentidos da autogestão, e ao conceito de “adequação sócio-técnica” que vem sendo formulado por Dagnino e co-autores desde 2002. Trata-se, porém, de reflexão que se estende mais além ao conjunto das iniciativas concebidas como economia solidária, e permanece como desafio para as diretrizes das atuais políticas públicas de tecnologia para inclusão social, cujo peso aliás no orçamento global da pasta de ciência e tecnologia não passa de 2%, segundo Dagnino e Bagattolli (*in*: DAGNINO, 2009: 156-7).

Ainda assim, da perspectiva da rede de políticas voltadas à ES, esta foi uma das interfaces na qual os vínculos mais avançaram. A parceria que Senaes e Finep/MCT mantinham desde 2003 na execução do Proninc e depois, em 2006, nos processos de ampliação da primeira base do Sistema de Informações, se consolidaria em 2007 por meio de um convênio de 3 anos, no valor de R\$ 21,3 milhões, para que a Finep executasse a gestão e acompanhamento dos recursos

³⁸⁷ Estes pesquisadores têm produzido vasta literatura a respeito, mas uma síntese dos desdobramentos teóricos e empíricos em torno de suas reflexões sobre as “tecnologias sociais” e suas relações com a economia solidária pode ser encontrada no volume organizado por Dagnino (2009). Em especial, para um resgate histórico desta construção crítica à “tecnologia convencional” e depois à “tecnologia apropriada”, ver o artigo de H. Novaes e R. Dias, “Contribuições ao marco analítico-conceitual da tecnologia social” (*in*: DAGNINO, 2009: 17-53).

destinados, nos termos do convênio, a: (1) apoio a incubadoras de EES e formação de núcleos temáticos e regionais em incubação de EES, (2) ampliação e atualização do SIES, e (3) produção de estudos e pesquisas que visem à geração de trabalho e renda em iniciativas econômicas solidárias. Os diálogos da Finep com a Senaes se dariam principalmente com o DED, com exceção de questões relativas ao Proninc, que sempre receberam especial atenção dentro do gabinete (pela própria trajetória do secretário e seus assessores mais próximos), mesmo depois que a área de incubação passou ao DED, em 2008.

Cabe ressaltar que a rede entre órgãos federais no desenvolvimento das ações de incubação de EES foi se desenvolvendo para além do envolvimento direto da Senaes, em geral entre a Finep e outros ministérios em convênios similares, por ex.: o MDS, que fechou convênio em 2005 para a incubação de empreendimentos em setores agroalimentares; o MTur, que fechou convênio em 2007 para a incubação de empreendimentos na cadeia produtiva do turismo; ou o próprio MCT, que repassou recursos à instituição financiadora para a realização de dois editais neste sentido, ambos em 2009, um destinado a órgãos públicos estaduais, onde uma das modalidades era a incubação³⁸⁸, e um edital destinado a duas modalidades de projetos de redes de incubadoras, sendo uma delas para a incubação de EES³⁸⁹. Segundo técnico da Finep, a parceria nos projetos de incubação de EES significa para a instituição financiadora a possibilidade de “chegar efetivamente lá na ponta, afinal não são projetos típicos de pesquisa”, ao contrário dos projetos mais comumente apoiados pela Finep. Porém, chama a atenção a desigualdade na distribuição de recursos entre as áreas “tradicionais” da incubação de empresas ditas de base tecnológica e a incubação de EES – *vide* o exemplo do mencionado edital do MCT e Finep destinado às redes de incubadoras, às incubadoras empresariais foram destinados R\$ 12 milhões, quase 4 vezes mais do que foi reservado às incubadoras de EES.

Um último ponto a ser ressaltado é o avanço na institucionalidade das relações sobretudo intragovernamentais. A ampliação da rede em torno das ações de incubação de empreendimentos solidários se refletiu na ampliação do Comitê Gestor do Proninc em 2007, passando a incluir também MDS, MEC, MS, Seap, MTur, MinC e MJ, além do Forproex³⁹⁰. Além de editais próprios

³⁸⁸ Chamada Pública MCT/Finep/Ação Transversal 1/2009, destinada a propostas de apoio a projetos de tecnologias para o desenvolvimento social em duas linhas temáticas: “desenvolvimento de Tecnologia Social em contextos produtivos de empreendimentos econômicos solidários, em territórios urbanos ou rurais, que contribuam para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário” (linha A); e “implantação de Centros de Inclusão Digital em territórios rurais, que contribuam para a democratização do acesso às tecnologias de informação e comunicação” (linha B).

³⁸⁹ Chamada Pública MCT/Finep/Ação Transversal 3/2009, destinada a incubadoras no âmbito do PNI (Programa Nacional de Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos) e do Proninc. No caso do Proninc, o objetivo da chamada era “agregar em rede uma incubadora executora (Coordenadora) e outras co-executoras (Afiladas) que possuam EES incubados, prioritariamente nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte” (linha 2). As propostas apresentadas deveriam ser entre R\$ 500 mil e 1 milhão. O valor total de recursos disponibilizados à chamada foi de R\$ 15,5 milhões, porém destes apenas R\$ 3,5 milhões foram previstos às incubadoras de EES.

³⁹⁰ Nesta época também se começou a repensar a abrangência do Proninc, para que passasse a incluir também incubadoras governamentais. A Rede de Gestores foi então convidada a participar do Comitê Gestor, embora até 2010 não houvesse avanços concretos em termos de recursos disponibilizados pelo Proninc nessa direção.

realizados por alguns destes órgãos, dentro do Proninc o MDS assumiu alguns convênios (com o já comentado objetivo de financiar incubadoras atuando com grupos em segmentos agro-alimentares, o que não necessariamente se verificou) e o MEC descentralizou recursos de custeio para incubadoras de IFESs vinculadas à Sesu. Ao todo, 8 ministérios, além da Finep, passaram a integrar o Proninc, embora este permanecesse sem institucionalidade específica, ou seja, na prática não existia formalmente como ação interministerial, muito menos como “programa”, ficando assim suscetível a eventuais mudanças de estratégia dentro dos ministérios envolvidos³⁹¹.

A preocupação com tal situação, percebida como “insegurança jurídica” para as ações de apoio à incubação, levou a discussões dentro do Comitê Gestor, em especial por iniciativa da Senaes, em torno de proposta de normativa que institucionalizasse o Proninc. Um anteprojeto de decreto presidencial, entendido como via mais rápida que um PL a tramitar no Legislativo, foi encaminhado à Consultoria Jurídica do MTE ainda em meados de 2008. Os trâmites jurídicos seguiriam até 2010, quando o decreto criando o Proninc foi assinado pelo presidente Lula. Trata-se de decreto curto, com apenas 5 artigos, basicamente com a função de oficializar a natureza multisetorial do programa, determinando sua implementação de forma integrada pelos diversos órgãos que dele participam, incluindo fontes de dotações orçamentárias³⁹².

Em resumo, o caso das relações no campo de políticas de ciência, tecnologia e inovação voltadas à economia solidária mostra que esta é uma das interfaces onde a rede mais avançou, porém com múltiplos sentidos que permitem as ambiguidades apontadas pelos especialistas.

4.4.8. Economia solidária, gestão de resíduos, catadores de materiais recicláveis

Esta é uma das interfaces mais complexas entre economia solidária e um campo de políticas políticas perpassado por reconfigurações, envolvendo a redefinição de um “problema” público (a gestão de resíduos sólidos urbanos) e a emergência de um sujeito político (os catadores de recicláveis). Entre os paradoxos de se colocar como superação da ótica capitalista do produtivismo, consumismo e descarte, e as mobilizações em direção a uma inserção sócioeconômica que passa pela ampliação da atuação – de forma subordinada – nesta mesma ótica, a ES aparece nesta interface ora como horizonte emancipatório, ora como instrumentalização para manutenção de dado *status quo*, em que há melhora nas condições extremas de sobrevivência sem alterações estruturais de realidade tão vulnerável, imbricando-se assim elementos contraditórios: invisibilidade e protagonismo, exploração e auto-organização.

O “novo” problema nasce do que se pode chamar de transição paradigmática nas políticas

³⁹¹ Formalmente, existia apenas uma ação de “Apoio à incubação de empreendimentos econômicos solidários” dentro do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” a partir do PPA 2008-2011, embora os recursos executados no âmbito desta ação se referissem somente ao orçamento da Senaes/MTE. Os demais recursos destinados às atividades do Proninc provinham de outras ações das respectivas áreas ministeriais, nenhuma delas envolvendo explicitamente a incubação de empreendimentos solidários em termos formais.

³⁹² O Decreto 7.357, de 17 de novembro de 2010, estabelece que o Comitê Gestor do Proninc, coordenado pela Senaes, será integrado pelos seguintes órgãos: MTE, MDS, MS, MEC, MinC, MJ, MTur, MPA e Finep, sendo convidados a participar: BB, FBB, Forproex, Rede de ITCPs, Unitrabalho, COEP e Rede de Gestores de ES.

quando, na virada do século, o lixo deixa de ser só questão de política sanitária, e passa a ser questão ambiental, social e econômica, alvo de políticas em várias outras áreas: meio ambiente, saúde pública, combate ao trabalho infantil, fomento à geração de trabalho e renda etc.³⁹³.

Os primeiros movimentos neste sentido viriam de prefeituras municipais, pressionadas tanto pela fiscalização ambiental para a adequação dos vazadouros (“lixões”), quanto pelas campanhas para a retirada das crianças que trabalhavam nos lixões, promovidas pelo Ministério Público do Trabalho em parceria com o então Ministério da Previdência e Assistência Social, a partir do programa internacional de erradicação do trabalho infantil do Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Ao mesmo tempo, o fechamento dos “lixões” precisava contemplar a questão dos meios de vida dos milhares de catadores que até então deles sobreviviam, inclusive para garantir que a alternativa de renda aos pais manteria as crianças longe dos lixões. Neste contexto, muitas prefeituras (de várias tendências políticas) passaram a adotar a estratégia de fomento a associações e cooperativas³⁹⁴. As experiências variaram de acordo com o contexto local, mas em geral esta passagem acarretou vários conflitos e inevitáveis resistências por parte das empresas de coleta de lixo que tradicionalmente dominavam o setor (muitas delas verdadeiras “máfias”), ao mesmo tempo em que se caracterizou por ambiguidades e dilemas em torno dos vínculos entre as cooperativas e a prefeitura e outros agentes externos com os quais interagem, como agentes da Pastoral de Rua, assistentes sociais, técnicos de ONGs etc. Mas, por outro lado, também é inegável que parte dos trabalhadores que viviam da coleta – e agora também da triagem e beneficiamento de recicláveis – foram ressignificando sua identidade coletiva e assumindo o protagonismo de suas lutas sob formas variadas de articulação.

Um dos primeiros marcos nesse sentido foi a criação dos Fóruns Lixo e Cidadania, de abrangência municipal e/ou estadual, que em 2004 distribuíam-se por 23 UFs (e encontravam-se em articulação em mais 4), segundo Dias (2009: 160). Estes fóruns disseminaram-se, envolvendo distintos tipos de arranjo e incorporando às vezes também atores governamentais, a partir da criação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em 1999, no âmbito de campanha contra o trabalho infantil deflagrada pela Unicef, em articulação com outras instituições. Da gênese técnico-institucional no plano nacional, os fóruns foram adquirindo nos territórios formatos em que o protagonismo e a participação dos catadores passava a ganhar grande importância³⁹⁵.

³⁹³ Sobre esta transição do lixo a ser “tratado” (ou “despejado”) para resíduos a serem “gestionados” e inclusive reaproveitados e reciclados, ver por ex. os trabalhos de Elisabeth Grimberg, do Instituto Pólis e do Fórum Lixo e Cidadania de SP, ou a tese de Sonia Dias (2009), que se debruça sobre o elemento participativo na construção desta nova noção que abrange vários termos: *gestão integrada e participativa*, *gestão compartilhada*, ou *gestão integrada de resíduos sólidos*, sendo este último mais usual.

³⁹⁴ Um dos casos melhor documentados é a parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Associação de Catadores de Papel e Material Reaproveitável (Asmare), iniciada em 1993, na gestão do petista Patrus Ananias, com apoio da Pastoral de Rua (cf. JACOBI & TEIXEIRA, 1997).

³⁹⁵ O Fórum Nacional Lixo e Cidadania acabaria se desarticulando em 2005, embora relatos dêem conta que sua desarticulação remonta a 2003, quando da criação do Comitê Interministerial (*apud* DIAS, 2009). Os Fóruns municipais e estaduais, porém, permanecem ativos, seus integrantes articulando-se localmente em diferentes tipos de envolvimento com o MNCR e com outros movimentos, inclusive os Fóruns de Economia Solidária.

Mas o marco mais notável na emergência do “novo” sujeito político seria a criação de um Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis, o MNCR, em 2001. A “Declaração de Princípios, Objetivos e Bases de Acordo do MNCR” diz que o movimento

“trabalha pela ‘autogestão e organização’ dos catadores através da constituição de Bases Orgânicas, em que a ‘participação’ de todos os(as) catadores(as) que querem ajudar a construir a luta de seus direitos seja um direito internamente garantido, mas também um dever do catador com o Base Orgânica, com um critério de democracia direta em que todos tem voz e voto nas decisões, conforme critérios constituídos nas bases de acordo” (Art. 1º)

O termo “bases orgânicas” é usado pelo MNCR para designar as cooperativas, associações e grupos, estruturados ou em estruturação, tendo sido construído o entendimento de que a forma de organização autogestionária, orientada pelos princípios do movimento, é o caminho para que os catadores se fortaleçam e alcancem melhores condições de vida. Nos termos da declaração, as “bases orgânicas” devem ser compostas e dirigidas exclusivamente por catadores, uma afirmação do protagonismo dos trabalhadores e das práticas de autogestão, marcando assim a diferença em relação a coletivos nos quais há intervenção de “agentes externos” na gestão³⁹⁶. Além disso, observa-se no MNCR, a exemplo de outros grandes movimentos de trabalhadores, grande esforço de formação política interna das “bases”, mais além do aperfeiçoamento ligado às atividades de coleta e reciclagem propriamente ditas.

Muitos dos princípios a orientar as práticas dos catadores organizados remetem assim aos da economia solidária. Os catadores mais articulados politicamente integram cooperativas ou associações, e existem mesmo incontáveis estudos de caso sob o prisma da ES que abordam grupos e organizações de catadores. Aliás, dada a visibilidade que o segmento assumiu entre os tipos de atividades desenvolvidas dentro da economia solidária, chega a surpreender que, na base de dados do SIES 2005/2007, apenas 616 empreendimentos solidários (2,8% dos mapeados) atuem no setor de coleta e reciclagem³⁹⁷. Ao longo do tempo, há registros de diferentes estimativas feitas pelo MNCR acerca da quantidade de catadores atuando no país, mas texto assinado pelo movimento e publicado em boletim do Ipea no fim de 2009 menciona “cerca de 800 mil catadores e catadoras em atividade nas ruas das metrópoles, que atuam diretamente

³⁹⁶ Entre outras diretrizes, vale destacar: para o MNCR, a categoria de “catador de materiais recicláveis” deve ser assumida como profissão (outro elemento da afirmação social e política do segmento); embora o MNCR volte-se à organização de empreendimentos coletivos, orienta-se o respeito e não-discriminação a catadores “que ainda não estão organizados” e catadores moradores de rua, inclusive respeitando “pontos de coleta” de organizados e não-organizados, além de orientar-se que o ingresso nas “bases orgânicas” seja priorizado para catadores de lixões ou de rua em situação de exploração (desde que cumprindo critérios de ingresso acordados); com relação a parcerias, orienta-se “que entidades parceiras não venham desenvolver interferência interna nos assuntos da base orgânica, preservando a independência e autogestão verdadeira da organização”.

³⁹⁷ O estudo citado nos Termos de Referência da ação de apoio aos catadores (SCHIOCHET & BRANDES, 2009) parte da mesma base e identifica um número ainda menor: 386 EES, ou 1,7% dos mapeados. A diferença se deve provavelmente ao tipo de filtro aplicado, considerando-se apenas o produto principal, ou todos os produtos mencionados, e respectivos agrupamentos de atividade econômica a partir destes produtos. O agrupamento de reciclagem pode aparecer no segundo ou terceiro produto, muitas vezes o primeiro sendo alguma atividade de artesanato ou serviços, segmento em que muitos grupos e associações também se inserem. No meu caso, considere as três opções (e não apenas a primeira), daí a hipótese para a diferença obtida.

dentro de lixões a céu aberto ou organizados em cooperativas e associações” (MNCR, 2009). Destes, ainda segundo estimativas do MNCR, cerca de 60 mil (ou 7,5%) estariam organizados em grupos, associações ou cooperativas. Entre estes, aqueles já articulados ao movimento envolviam, em 2005, cerca de 35,6 mil catadores, em 331 organizações, grupos ou agrupamentos, desde cooperativas e associações, já formalizadas ou em estruturação, até grupos de catadores desorganizados, atuando na rua ou no lixão (MNCR & GERI/UFBA, 2006). Em entrevista mais recente, dirigente do movimento afirmou em 2009 que o MNCR mantinha o cadastro de 800 grupos ou organizações (*apud* IPEA, 2010b: 35).

Mas o vínculo do MNCR com as redes de articulação da ES não é tão direto. Na verdade, o MNCR em geral não costuma assumir o termo “economia solidária” em seus documentos e cartilhas de formação. Suas referências de movimentos são outros movimentos de trabalhadores, no campo e na cidade. Há assim uma dinâmica de aproximação e recuo nas relações entre os movimentos organizados de catadores e de economia solidária, particularmente no plano nacional: o MNCR não faz parte do FBES, embora dialogue e até participe de mobilizações conjuntas³⁹⁸. Na prática, o que ocorre é que os catadores, já com razoável acúmulo de articulação quando começa o governo Lula, alcançaram seus canais diretos de interlocução com o governo federal, demarcando seu espaço material e simbólico, o que envolveu desde o estabelecimento de políticas específicas e marcos regulatórios, até a presença do presidente Lula em todas as celebrações de Natal dos catadores e da população de rua realizadas desde 2003³⁹⁹.

Já em setembro de 2003, foi criado Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis, co-coordenado por MDS e MCid, com o objetivo de articular políticas de vários órgãos federais, incluindo bancos públicos⁴⁰⁰. Ao longo de sua existência, o CIISC foi ampliando contatos com outros órgãos, e ficou claro que se tratava de discutir intersetorialmente tanto a inclusão social como econômica dos catadores, daí a alteração do nome e composição do comitê no decreto que criou o programa Pró-Catador, na penúltima semana do governo Lula⁴⁰¹.

³⁹⁸ No plano local e estadual, porém, estas fronteiras com a economia solidária podem não estar tão demarcadas, como revelam os estudos de caso de Dias (2009) em Minas Gerais.

³⁹⁹ Este tipo de manifestação material/simbólica foi alvo frequente de interpretações mais simplistas (e muito comuns na grande mídia) que teimam em reduzi-la à herança paternalista sempre presente. Porém reduzir tudo a esta chave de leitura revela amplo desconhecimento das complexas dinâmicas por meio das quais os trabalhadores, incluindo os menos organizados, vão dando diferentes sentidos às suas práticas e identidades. São vínculos, pessoais e institucionais, nos quais ao mesmo tempo se aposta na aliança e se “manda recados”, num constante movimento entre conflito, divergência, acordo, afeto, lealdade e desconfiança...

⁴⁰⁰ Em 2010, o Comitê, criado por decreto não-numerado em 11 de setembro de 2003, era integrado, além dos dois ministérios coordenadores, também por MMA, MTE, MCT, MDIC, MF, MEC, MS; além da Casa Civil e Secretaria Especial de Direitos Humanos, e de dois bancos, CEF e BNDES.

⁴⁰¹ Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010, que renomeou o comitê criado em 2003 de Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores, ampliando sua composição para incluir também os Ministérios da Previdência, Minas e Energia, Turismo, Planejamento, Fazenda e a Secretaria-Geral da Presidência, além de prever o convite a empresas e bancos públicos e autarquias federais (Funasa, Ipea, Petrobras, Eletrobrás, BB, FBB etc.), além dos que já participavam. O comitê, agora sob coordenação de MDS e MMA, passa a ser responsável pela definição e acompanhamento de plano de ações do Pró-Catador.

Entre os avanços legais obtidos ao longo dos anos Lula, destacam-se: (1) a possibilidade de celebração de convênios com cooperativas de catadores prevista na lei dos consórcios públicos⁴⁰²; (2) o decreto que instituiu a separação de resíduos recicláveis descartados por órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, e sua destinação às associações e cooperativas dos catadores⁴⁰³; (3) a alteração na lei das licitações para abrir a possibilidade de dispensa de licitação em contratos com associações e cooperativas de catadores, incluída pela lei da nova Política Nacional de Saneamento Básico⁴⁰⁴; e, finalmente, a lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos⁴⁰⁵, que tramitou por duas décadas no Congresso, sendo objeto de muitas discussões, nas quais houve momentos de ativa participação dos Fóruns Lixo e Cidadania e do MNCR, que fizeram várias proposições ao projeto de lei (cf. DIAS, 2009).

É claro que a materialização destes dispositivos legais vem acompanhada de conflitos, lacunas ou mesmo incongruências. Por ex. a separação de resíduos nos órgãos federais, monitorada semestralmente pelo Comitê Interministerial de acordo com o decreto de 2006, é considerada “faca de dois gumes” por representantes do MNCR, já que várias cooperativas têm dificuldade de infraestrutura adequada para atender os termos do decreto, além do fato de que a coleta seletiva, embora já implantada de modo exemplar em alguns órgãos, não funciona plenamente em outros⁴⁰⁶. Já a Política de Resíduos Sólidos traz um artigo muito polêmico que é a implantação de incineradores de resíduos, proposta que o MNCR rechaça totalmente, já tendo solicitado o veto ao artigo em diversas ocasiões⁴⁰⁷. Outras medidas que são bandeiras fortes dos catadores não se materializaram, pois não atingiram consenso entre os atores envolvidos, notadamente a instituição de uma política de “pagamento por serviço ambiental” aos catadores – conforme já fazem algumas prefeituras, como Diadema (SP) –, a respeito da qual o Ipea fez estudo conforme demanda da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA, a fim de subsidiar as discussões no âmbito do Comitê Interministerial (IPEA, 2010b).

A impressionante rede de atores governamentais que a categoria envolveu ao longo destes anos, com resultados em termos de espaços, ações e medidas, tem relação com seus próprios processos de mobilização e elevada organização, e o apoio de parceiros variados. O histórico impressiona sobretudo diante da realidade dos catadores, definida pelo próprio MNCR como a ponta de uma cadeia produtiva injusta, conhecida como “cadeia suja” (MNCR, 2009)⁴⁰⁸. Embora o

⁴⁰² Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

⁴⁰³ Decreto Presidencial nº 5.940, de 25 de outubro de 2006.

⁴⁰⁴ Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

⁴⁰⁵ Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

⁴⁰⁶ Ver “Ata II reunião extraordinária do CIISC”, 31/8/2010.

⁴⁰⁷ As motivações, embora complementares, assumem diferente prioridade para os envolvidos. Para ambientalistas e para a SRHU/MMA, a principal preocupação envolve o controle dos gases altamente poluentes oriundos da incineração da queima de lixo para tratamento energético, daí a defesa de medidas anteriores (ligadas à redução do descarte e ao reaproveitamento e reciclagem de materiais). Mas para os catadores trata-se principalmente da redução ou eliminação de postos de trabalho, a partir da menor disposição para promover a coleta seletiva e a separação de recicláveis, conforme atestam debates travados na Expocatadores 2010.

⁴⁰⁸ “(...) um sistema de produção que é sustentado pelo trabalho precarizado de catadores que exercem a

Comitê Interministerial seja, por definição, composto por órgãos governamentais, o diálogo com o MNCR tem sido assíduo, incluindo sua participação presencial, aqui e noutros espaços de discussão de políticas. Entre as lideranças do MNCR com maior participação nesta interlocução e que também assumem papel-chave sobre o tema na rede de PPES, destacam-se dois membros da Equipe de Articulação Nacional do movimento, Severino Lima, presidente da Ascamar (Natal, RN), e Luis Henrique da Silva, presidente da Asmare (Belo Horizonte, MG).

A Senaes participa desta ampla rede desde que foi criada, em junho de 2003, e em muitos momentos relações na rede de política de apoio aos catadores se confundirão com aquelas na rede de PPES. Logo no período de elaboração do PPA 2004-2007, com o começo dos diálogos intersetoriais, foi incluída ação de “Apoio para organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos” dentro do programa “Resíduos Sólidos Urbanos”, ligado ao MMA. Esta ação ficou sob a coordenação do Defes/Senaes, o orçamento a ela destinado sendo portanto atribuído ao MTE a cada novo exercício. Até 2006, este orçamento foi muito reduzido diante das demandas de apoio das organizações de catadores: ao todo, a soma dos três exercícios até então foi de pouco mais de R\$ 1,2 milhão.

Em 2007, porém, fruto de articulações mais consolidadas, o orçamento para a ação foi de R\$ 15 milhões. Neste ano, a Senaes firmou convênio específico com a FBB no valor total de R\$ 16,8 milhões, a fim de implementar projeto de “desenvolvimento de ações voltadas para a estruturação de unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de materiais recicláveis”. Os R\$ 15 milhões do orçamento da Senaes foram integralmente repassados para a FBB ainda em 2007, porém a chamada prevista não saiu.

Em 2008, foi elaborado edital de chamada pública para investimentos em cooperativas de catadores por meio de Oscips, mas a Consultoria Jurídica do MTE indeferiu. A Senaes recorreu então à Advocacia-Geral da União (à qual as ConJurs dos ministérios estão vinculadas) e encaminhou consulta, já no final de 2008. Como não havia ocorrido ainda processo de seleção de entidades para conveniamento, o valor previsto para a ação não pôde sequer ser empenhado para o exercício seguinte. Em janeiro de 2009, veio a notícia positiva: a AGU respondeu à consulta, emitindo parecer favorável ao repasse de recursos de investimento para as Oscips.

A seguir, em parceria com a FBB e em interlocução com o MNCR, membros dos dois departamentos da Senaes elaboraram termo de referência para a seleção de instituições parceiras em ações de suporte técnico e acompanhamento das atividades de projeto, nesta primeira etapa apenas ações classificadas como custeio e destinadas à formação, assistência

atividade sem qualquer vínculo empregatício. Eles vendem materiais recicláveis para ferros-velhos pequenos e médios, e até para redes de comércio de sucata. Além do trabalho em condições precárias, há casos de trabalhos análogos à escravidão, servidão por dívida, aluguel de carroças e trabalho infantil. São situações que violam os direitos humanos dos catadores, um dilema moral do setor da reciclagem que, no Brasil, apesar de ser considerado um dos maiores do mundo, ainda é mantido pela exploração destes trabalhadores. A indústria da reciclagem no Brasil é abastecida por bolsões de miséria espalhados por todo o país. (...)” (MNCR, 2009: 21).

técnica e mobilização de catadores organizados em empreendimentos solidários⁴⁰⁹. Esta etapa foi chamada pela FBB de projeto “Cataforte I”, tendo suas atividades iniciadas em outubro de 2009, após a contratação dos projetos, e com lançamento oficial na Reviravolta Expo Catadores, evento internacional do MNCR realizado já com recursos no âmbito do projeto.

Em 2010, e de modo articulado ao “Cataforte I”, a FBB e a Senaes discutiram com o BNDES e Petrobras a realização de um segundo edital, voltado a cooperativas de catadores, e destinado à aquisição de caminhões adaptados à coleta de recicláveis e despesas afins (seguro etc.). Os recursos deste segundo edital, apelidado de “Cataforte II – Logística Solidária” e lançado pela FBB só em 2011, totalizaram R\$ 14 milhões, oriundos do BNDES e da Petrobras (R\$ 7 milhões cada). Além disso, o edital também previu capacitação e assessoria para utilização dos caminhões com foco na atuação em rede, a se realizar com recursos da FBB e da Senaes, com a condição de participação dos catadores colocada como contrapartida para as cooperativas.

Também no contexto das articulações, a Fundação Nacional de Saúde, ligada ao MS, e que integra o Comitê Interministerial, emitiu portaria definindo critérios e procedimentos para aplicação de recursos para implantação ou melhoria de unidades de triagem de resíduos sólidos como apoio a cooperativas e associações de catadores⁴¹⁰. Edital lançado pela Funasa em 2009, com recursos inscritos na área de resíduos sólidos do PAC, destinam-se a coletivos de todo o Brasil, num investimento total de R\$ 24 milhões, com estimativa de contemplar no mínimo 112 organizações, apoiadas em até R\$ 200 mil cada, em despesas classificadas como investimento (construção ou ampliação de galpão de triagem, e aquisição de equipamentos ou caminhões e outros veículos).

Vale ressaltar ainda que, no contexto da erradicação da pobreza extrema como novo foco da política social (plano “Brasil sem Miséria”), os investimentos direcionados às ações de apoio a catadores foram ampliados. Na LOA 2011, foram destinados mais de R\$ 19 milhões à ação sob coordenação da Senaes, dos quais R\$ 10 milhões do MTE, R\$ 9 milhões do MDS e mais R\$ 680 mil oriundos do MMA e do MEC. Estes recursos estão previstos para edital operacionalizado por meio de convênios com órgãos públicos, universidades ou entidades sem fins lucrativos.

Apesar do avanço nas ações de apoio e na articulação entre os atores da rede, volto a ressaltar que se trata de um dos segmentos em que as contradições da economia solidária mais se acentuam. Talvez a própria dinâmica de aproximações e distanciamentos observada se explique também por estas contradições, que por sua vez se manifestam na rede de políticas.

⁴⁰⁹ Este TR teve 3 modalidades. A modalidade A, “formação e assistência técnica para catadores organizados em EES”, de caráter estadual (19 UFs), à qual foram disponibilizados R\$ 12,5 milhões, recebeu inicialmente 41 propostas, mas não em 5 das 19 UFs, exigindo seleção complementar. Ao final foram selecionadas várias Cáritas locais ou regionais (CE, ES, PA, PB), a Fundação Luterana (RS), as ONGs Pangea (BA), Moradia e Cidadania (GO), Instituto Nenuca (MG), Instituto Lixo e Cidadania (PR), IDHMA (TO) e Tercon Brasil (MS, PE, RN), a Unisol (SC, SP 1), a Associação Nacional de Catadores (SP 2), as cooperativas Ecoideias (DF) e Cootraron (RO), e a Coppetec da UFRJ (RJ). Na modalidade B, “mobilização e debate em torno da construção de política nacional de fomento aos catadores”, no valor de R\$ 1,8 milhão, após chamada complementar foi selecionada a ONG Pangea. A modalidade C, “suporte técnico”, de abrangência nacional, recebeu propostas da Cáritas e da Unitrabalho, sendo selecionada a segunda. Todos as parcerias foram firmadas entre as entidades e a FBB.

⁴¹⁰ Portaria nº 1.010, de 3 de setembro de 2009.

Particularmente, não está na pauta uma discussão efetiva sobre o atual modelo de expansão do consumo – bem ao contrário, várias vezes a escalada consumista é vista como fator positivo, gerador de mais resíduos⁴¹¹. Além disso, observa-se pouco ou nenhum debate em torno de políticas que propiciem condições de estruturação de um “círculo virtuoso” contra o caráter *oligopsônico* (isto é, poucas empresas compram de muitos vendedores) do mercado da reciclagem, trazendo à tona a questão das empresas de transformação e outros elos na cadeia que possam funcionar de modo solidário⁴¹², ainda que a formação de redes horizontais esteja em debate, como por ex. as redes de comercialização apoiadas via FBB⁴¹³.

No mercado oligopsônico da reciclagem, os “catadores trabalham como se fossem invisíveis” (GONÇALVES, 2003: 68), daí a luta contra a invisibilização assumir tanta centralidade. Nesse ponto, a extensão e heterogeneidade da rede de políticas formada a partir de 2003 indica grande avanço na visibilidade e valorização do segmento. Mas, da perspectiva da ES, permanecem os dilemas de uma visibilidade que se constrói publicamente no contraponto à idéia de acumulação capitalista, enquanto, na prática, e diante das próprias vulnerabilidades impostas pelas condições extremas em que atuam, as lideranças do movimento estão predominantemente às voltas com negociações sobre mercados, graus de eficiência e produtividade, faturamento líquido das cooperativas etc. (SILVA, R., 2006)⁴¹⁴. Se isso certamente não deslegitima as lutas dos catadores organizados coletivamente, ainda assim impõe grandes desafios à discussão e

⁴¹¹ Um exemplo: em painel da Expo Catadores 2009, Mauricio Piragino, diretor da Escola de Governo e membro do colegiado do “Movimento Nossa São Paulo” diz, a respeito da expansão da “nova classe média”: “Agora, estas pessoas estão consumindo muito mais, o que significa que vão produzir muito mais resíduos. A chance de aumentar o trabalho do catador é muito grande”. Pode-se mesmo reforçar, conforme palestra do jornalista e ambientalista Washington Novaes na Expo Catadores 2010, que o modelo atual de gestão de resíduos é um estímulo ao desperdício e não tem caminhado para outro tipo de medida, por ex. criação de taxas para empresas e pessoas que produzem resíduos, como forma de incentivar a separação e o reaproveitamento. As palestras citadas estão disponíveis em <http://expocatadores.com.br/>

⁴¹² A proposta de círculo virtuoso é levantada pela gerente de educação ambiental do Inea/RJ, Pólita Gonçalves: “(...) trazer para a cadeia produtiva empresas autogestionárias compradoras de material reciclável tais como cooperativas de revalorizadores ou mesmo de transformadores tornando a cadeia eminentemente solidária, ou seja: uma cooperativa vende para outra cooperativa por melhores preços ao invés de vender para o oligopsônio que paga o quer. (...)” (GONÇALVES, 2003: 143).

⁴¹³ Segundo a FBB, até 2010, 5 redes de comercialização já haviam sido organizadas e fortalecidas por meio de seus projetos: a rede Catabahia (BA), a rede Cataunidos (MG), a rede Catasampa (SP), a rede Cooceres (SP) e a rede Centcoopdf (DF). Ver www.fbb.org.br/acoes-programas/trabalho-renda/residuos-solidos/

⁴¹⁴ A este respeito, ver particularmente o estudo do Grupo de Estudos de Relações Intersetoriais, do Departamento de Economia da UFBA, financiado pelo MDS e feito em parceria com o MNCR, que disponibilizou sua base de dados para o estudo. O relatório final estabelece 4 situações de organização (de cooperativas mais estruturadas a grupos desorganizados), cruzando-as com o grau das “eficiências” (física, econômica e de mercado) das organizações da amostra. O documento se tornou instrumento muito reivindicado pelo MNCR para pautar seus interlocutores governamentais, em dois pontos principais: (1) calcular os valores necessários para a implantação de “unidades básicas”, cujo custo varia de acordo com os equipamentos que faltam em cada situação, num total de R\$ 170 milhões para 244 unidades básicas; e (2) mostrar que o “custo de geração de postos de trabalho” no segmento dos catadores seria o mais baixo dentre os pesquisados (de microempresas de vários tipos a setores da indústria, a partir de dados do Sebrae, BNDES etc.), variando entre R\$ 3 e 4,9 mil por posto de trabalho, reiterando que “a recuperação e beneficiamento de materiais recicláveis é aquele que tem o maior potencial de inclusão social a custos relativamente baixos” (MNCR & GERI/UFBA, 2006: 119, grifos meus).

proposição de políticas nesta heterogênea rede, sendo o principal deles o de romper a lógica das mesmas condições que em primeiro lugar permitem a existência de um quadro que leva famílias inteiras, incluindo crianças, a buscar a sobrevivência num lixão.

4.4.9. Economia solidária e saúde mental

A aproximação entre os campos de saúde mental e economia solidária está nas raízes do chamado “movimento antimanicomial” que ganhou força no Brasil ao longo dos anos 1980, liderado por profissionais dos serviços de saúde mental, e no contexto mais amplo das lutas sanitárias ao longo da redemocratização. Uma inspiração da proposta brasileira de lei de reforma psiquiátrica foi justamente sua similar na Itália, um país onde as “cooperativas sociais” constituíram importante elemento nas lutas antimanicomiais. Porém, segundo Rita Martins, estudiosa e técnica que atua nos campos de ES e saúde mental, enquanto na Itália os primeiros debates sobre cooperativas sociais surgiram a partir do movimento cooperativista, sendo protagonizados por organizações de economia social e terceiro setor, no Brasil as primeiras discussões foram pautadas pelo movimento antimanicomial, aproximando-se aos poucos da economia solidária: “[e]sta especificidade da experiência brasileira é bastante significativa para a análise do cenário atual das cooperativas sociais no país” (MARTINS, R., 2009: 83)⁴¹⁵.

É neste quadro que várias iniciativas produtivas de base associativa – principalmente nos segmentos de artesanato, serigrafia, confecção, produção de alimentos etc. – passaram a ser desenvolvidas dentro dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) criados nos serviços de saúde mental após a abolição de manicômios. Estes grupos produtivos permanecem sem se formalizar enquanto cooperativas sociais, já que a legislação – de autoria do então deputado Paulo Delgado (PT/MG), também autor da lei de reforma psiquiátrica brasileira – foi aprovada em 1999 com vetos que acabaram impedindo sua efetiva implementação. Ainda assim, a identidade cooperativista é fortemente reivindicada por estas experiências, que se auto-denominam assim, a exemplo das duas mais conhecidas e tidas como emblemáticas na interface entre ES e saúde mental: a Cooperativa Mista Paratodos (de Santos, SP), criada em 1994; e a Cooperativa da Praia Vermelha (Rio de Janeiro, RJ), criada em 1997, com apoio da ITCP/UFRJ.

Na saúde mental, experiências como estas são também uma resignificação do sentido do trabalho, por muito tempo visto como terapia ocupacional ou ocupação do tempo ocioso (a chamada “ergoterapia”, antes comum nos hospitais psiquiátricos), mas que nas iniciativas de base associativa e cooperativista passa a ser espaço de promoção de cidadania e emancipação. Particularmente para os segmentos considerados em desvantagem, trata-se de reconfiguração identitária, com o sujeito não mais se definindo unicamente a partir da condição de “usuário da saúde mental”, “louco”, “doente”, “dependente químico” etc., mas abrindo-se a outra possibilidade de identidade, a de “trabalhador da economia solidária” (cf. MARTINS, 2009).

⁴¹⁵ Cabe observar ainda que, embora as cooperativas sociais não se destinem apenas a iniciativas da saúde mental, mas também apenados/egressos do sistema prisional, jovens, e outros públicos considerados “em situação de desvantagem” nos termos de lei, a discussão tem sido protagonizada pela área de saúde mental.

A construção dos vínculos no espaço de interface entre os dois campos de políticas públicas se fortalece portanto a partir de uma inversão na visão sobre o trabalho, de terapia ocupacional para caminho de (re)inserção social. Marco desta inversão foi a III Conferência Nacional de Saúde Mental, em 2001, envolvendo a mobilização de mais de 50 mil usuários, familiares e profissionais do campo, cujas propostas incluíram várias relativas à inserção no trabalho, abordando diretamente a questão das cooperativas em seis delas, uma das quais (a resolução 430) menciona explicitamente a economia solidária.

No plano federal, a iniciativa de aproximação partiu primeiro da Área Técnica de Saúde Mental, ligada à Coordenação Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, do Ministério da Saúde, que convidou a Senaes/MTE a participar de eventos que marcaram esta construção.

Em junho de 2004, o secretário Paul Singer fez conferência no I Congresso Brasileiro dos CAPS, em São Paulo. A seguir, em setembro, a Área de Saúde Mental iniciou levantamento, a ser permanentemente alimentado, visando mapear experiências de geração de renda e trabalho de usuários de serviços de saúde mental. Em novembro daquele mesmo ano, aconteceu a oficina-encontro destas experiências, contando com a presença de 78 das 130 iniciativas identificadas no primeiro levantamento. Nesta oficina, promovida já em parceria com a Senaes, foram elaboradas propostas para uma política de saúde mental e economia solidária, entre elas a criação de um GTI para construção e implementação desta política.

O GTI Saúde Mental e Economia Solidária foi oficialmente instituído pela Portaria Interministerial nº 353/2005, formalizando assim a parceria entre os Ministérios da Saúde e do Trabalho⁴¹⁶. O GTI funcionaria entre 2005 e 2007, concentrando esforços em quatro sentidos: (1) mapeamento de iniciativas, resultando na implantação do Cadastro de Iniciativas de Inclusão Social pelo Trabalho (CIIST)⁴¹⁷; (2) formação em ES para gestores de saúde mental, resultando na realização da primeira turma em março de 2006, com a capacitação de 40 gestores municipais de saúde mental e elaboração de Planos de Ação Local para desenvolvimento de programas municipais sob a proposta da ES; (3) mecanismos de financiamento para as iniciativas, resultando na elaboração de portaria do MS que estabeleceu linhas de incentivo financeiro para projetos de inclusão social por meio do trabalho⁴¹⁸; e (4) discussão sobre a atual legislação, buscando propostas que superem os entraves à efetiva criação de cooperativas sociais.

⁴¹⁶ Além de representantes dos dois órgãos, o GTI previa representações de gestores de saúde mental e de economia solidária, experiências de geração de renda e trabalho em saúde mental, do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, e de usuários de saúde mental inseridos em experiências de geração de trabalho e renda, tendo sido feito um processo participativo para escolha dos representantes de usuários e das experiências de geração de trabalho e renda. O GTI contou ainda com a participação de consultores, considerados especialistas no tema, durante os debates e na elaboração de seu produto final. (cf. o “Relatório Final do GTI”, MS, 2007)

⁴¹⁷ O CIST continua a ser permanentemente alimentado, contabilizando 640 experiências de trabalho nos serviços de saúde mental no fim de 2010 (MS, 2010). Ver também: www.cooperativismopopular.ufrj.br/saudemental

⁴¹⁸ A Portaria nº 1169, do MS, publicada em 7/7/2005, destina recursos financeiros (oriundos do próprio órgão), nos valores de R\$ 5 mil, R\$ 10 mil e R\$ 15 mil, a projetos estaduais e municipais de inclusão social pelo trabalho destinados a pessoas com transtorno mental e/ou transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas.

As relações entre ES e saúde mental se consolidariam principalmente na área de formação e incubação, e em parcerias junto a universidades e suas incubadoras. Em 2007, o MS passou a fazer parte do Comitê Gestor do Proninc, passando a acompanhar os temas gerais do programa de incubadoras, mas com especial atenção às incubadoras universitárias que desenvolvem projetos de incubação junto a grupo dos serviços de saúde mental, como a UFJF e UFSCar. Mas a principal parceria com incubadoras viria, nesse mesmo ano, em convênio celebrado pelo MS com a ITCP/Coppe/UFRJ, visando a formação e troca de debates e experiências de participantes de EES bem como gestores e técnicos da saúde mental, de modo a contribuir para a consolidação de uma Rede Brasileira de Saúde Mental e Economia Solidária.

Entre 2008 e 2009, integrantes da ITCP/UFRJ realizaram visitas técnicas a 32 municípios que haviam participado da Turma Nacional de Formação em Economia Solidária, para diagnóstico sobre avanços e dificuldades. Posteriormente, realizou-se o Ciclo de Cursos de Capacitação em Incubação de Empreendimentos Solidários, para formação de participantes das iniciativas de trabalho e renda, especialmente usuários, familiares e técnicos da rede de saúde mental⁴¹⁹. A maioria dos cursos contou com a colaboração e participação de dirigentes ou técnicos da Senaes.

Ainda no campo da formação em ES, houve um esforço para articular ações formativas destinadas a públicos da saúde mental no II PlanSeQ Ecosol (2008-2009), conforme o próprio edital da chamada⁴²⁰. A previsão nos processos de concertação do PlanSeQ era de constituir turmas específicas para o público da saúde mental, bem como turmas inclusivas, na expectativa de que atendessem a demanda apresentada pelos Planos Locais de Saúde Mental e Economia Solidária. Mas como vimos, estas propostas acabariam não se concretizando.

A partir de 2008, a Área Técnica de Saúde Mental focou na expansão da Rede de Saúde Mental e ES, não só por meio das citadas ações de formação e articulação em parceria com a ITCP/UFRJ, como também por meio de repasse de incentivo financeiro nos termos da portaria, que até então tinha sido utilizado de modo muito limitado, atingindo poucas iniciativas.

Visando esta expansão, em 2008, uma Chamada de Projetos foi destinada à seleção de 100 iniciativas municipais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, já que as experiências até então concentravam-se principalmente nas regiões Sul e Sudeste⁴²¹. Em 2009, uma nova Chamada de Projetos, desta vez destinada às iniciativas de “Arte, Cultura e Renda na Rede de

⁴¹⁹ Ao todo, foram realizados 8 cursos de capacitação, contando com participantes de 24 estados (45 em média), sendo que pelo menos 30% das vagas foram preenchidas por usuários e familiares da saúde mental, com exceção da Região Sudeste, voltado a gestores e trabalhadores da saúde mental. “O Ciclo possibilitou a formação de mais de 350 pessoas, a qualificação de cerca de 50 empreendimentos e o estímulo a implantação de novos projetos.” (“Relatório da Área Técnica de Saúde Mental”, Ministério da Saúde, 2010).

⁴²⁰ “[O] PlanSeq Ecosol buscará contemplar a demanda dos trabalhadores/as do campo do cooperativismo social, estabelecendo como prioridade as pessoas com transtorno mental, especialmente as participantes de ações de geração de trabalho e renda acompanhadas pelo Programa de Saúde Mental do Ministério da Saúde (cooperativismo social)” (Edital de Chamada Pública SPPE/MTE 11/2008).

⁴²¹ A chamada recebeu 114 projetos. Por conta da fragilidade dos projetos, foram selecionados apenas 38, mas após esforços para contatar outras iniciativas e oferecer apoio técnico, foi possível ampliar e atingir os 100 inicialmente previstos, no valor total de R\$ 750 mil (“Relatório da Área Técnica de Saúde Mental”, MS, 2010).

Saúde Mental”, unindo assim a temática do trabalho com a da arte e cultura, que têm se configurado como os dois principais caminhos por meio dos quais se abre a possibilidade de ressignificação da inserção e convívio social entre usuários da saúde mental. Além de atender às demandas vindas dos usuários e seus familiares, o objetivo desta chamada, que atraiu mais de 500 propostas, também foi colocar esses temas na agenda dos gestores da saúde mental, com prioridade para estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios que ainda não haviam sido contemplados pelo incentivo (Relatório 2010). Com a primeira chamada tendo sido considerada exitosa dentro do MS, em 2010 foi realizada a II Chamada de Projetos de Arte, Cultura e Renda na Rede de Saúde Mental, que contemplou 193 projetos, num valor total de R\$ 1,5 milhão. Ao todo, entre 2005 e 2010, o MS repassou R\$ 3 milhões aos projetos de apoio a iniciativas de trabalho dentro da rede de serviços de saúde mental.

O tema da saúde mental passou a ser visível nos espaços da economia solidária, em termos de reconhecimento e representação. Embora a apropriação de uma “nova” identidade aconteça de modo heterogêneo, não há dúvida de que atores da saúde mental passam a integrar ativamente o campo da ES, desde a participação em fóruns locais, ou a inclusão de item para identificar grupos organizados por pessoas com transtorno mental e/ou transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas no novo formulário do SIES construído em 2007/2008, até a articulação para a representação de delegados da saúde mental na I Conferência Nacional de Economia Solidária, em 2006, avançando quatro anos depois, nas pré-etapas da II Conferência, para a realização de Conferência Temática sobre o Cooperativismo Social, cujas propostas seriam em parte incorporadas a resoluções no documento final (cf. 4.6.2). Por sua vez, a IV Conferência Nacional de Saúde Mental, realizada em junho de 2010, aprovou 30 propostas relativas a economia solidária, trabalho e cooperativismo social no seu documento final, e incluiu uma mostra com 24 expositores (22 da saúde mental e 2 egressos do sistema prisional).

Um dos temas mais presentes em espaços de articulação e debate em que a saúde mental participa é o do marco legal do cooperativismo social, por ex. no âmbito de projeto de cooperação Brasil-Itália, coordenado pela Presidência; ou nas três conferências de 2010, onde ganhou força a proposta de um Programa Nacional de Apoio ao Cooperativismo Social, de caráter intersetorial, por meio de decreto (sob evidente inspiração a partir do reconhecimento jurídico do Proninc).

Por fim, na rede de vínculos que foi se formando entre atores dos dois campos envolvidos na política federal, chama atenção o papel central dos especialistas da saúde mental que atuam com o tema da ES e do trabalho. São estudiosos e técnicos que assumem cargos na área de saúde mental do MS ou atuam como colaboradores/consultores – como a própria Rita Martins, que depois teria, significativamente, passagem pela Senaes. Este protagonismo dos técnicos pode ser considerado como traço singular deste campo, as próprias iniciativas de trabalho e renda nos espaços da saúde mental sendo integradas por técnicos e trabalhadores da rede de saúde – a exemplo de duas das principais consultoras do MS amplamente reconhecidas na comunidade em torno do tema, Fernanda Nicácio (que participou da experiência inicial da Cooperativa

Paratodos, de Santos) e Teresa Monnerat (que coordenou a experiência da Cooperativa da Praia Vermelha, no Rio). Do lado da Senaes, a rede envolveu principalmente atores do Departamento de Estudos, e também o secretário, representando a Senaes em encontros e espaços importantes de articulação da saúde mental, bem como o secretário-adjunto, que participaria principalmente dos debates no projeto de cooperação Brasil-Itália.

Sobre as relações que se estabelecem nesta interface, pode-se afirmar que constituem um dos casos mais consolidados dentro da rede, mostrando que, mesmo depois do fim das atividades do GT Interministerial, não só permaneceriam vínculos entre atores governamentais e não-governamentais atuando nos respectivos campos (ainda que com mais ênfase da parte da saúde mental do que da ES), como se fortaleceram na interação com outras interfaces (cultura, incubação universitária, segurança pública), contribuindo para reafirmar um campo próprio, o do cooperativismo social, que paradoxalmente não se reconhece na institucionalidade já existente.

4.4.10. Economia solidária e turismo de base comunitária

O caso do turismo de base comunitária é um dos mais expressivos exemplos de entrecruzamento com a economia solidária na demarcação de um campo novo de políticas públicas. Só muito recentemente experiências que se reconhecem sob termos como “turismo comunitário”, “turismo solidário”, “turismo de conservação”, entre outros, vêm sendo objeto tanto de investigações acadêmicas quanto de políticas específicas. Como reconhecem Bartholo, Sansolo & Burzstyn (2009), em uma das primeiras publicações sobre turismo de base comunitária:

“[m]uitas são as abordagens possíveis e as referências que podem guiar um discurso que busque definir esta atividade que em sua essência é diversa. A diversidade de contextos, histórias, lugares e personagens fazem de cada uma das iniciativas autoproclamadas “comunitárias” únicas. Tentar compreender essa diversidade e extrair ensinamentos que possam subsidiar a formulação de políticas públicas é sem dúvida um grande desafio” (BARTHOLO *et al.*, 2009: 16).

O próprio Ministério do Turismo é órgão novo, criado em 2003 a partir do desmembramento da pasta que reunia Esportes e Turismo, sinalizando o reconhecimento institucional da relevância (econômica) do setor. Dentro dele, a área responsável pelo “turismo de base comunitária” (TBC) e principal interlocutora na rede de PPES é a Coordenação-Geral de Projetos de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas (CGPE)⁴²², criada em 2005 para concentrar ações “em áreas de menor dinamismo econômico com reconhecido potencial turístico, bem como regiões em que são previstos investimentos privados com impacto socioeconômico”.

Mas a inserção do TBC no ministério só se daria propriamente na segunda gestão Lula – segundo o relato de Kátia Silva, Rodrigo Ramiro e Breno Teixeira, da equipe da CGPE (in: BARTHOLO *et al.*, 2009), a partir de questionamentos dos próprios atores que vinham participando da construção deste campo e demandavam ações específicas do MTur a respeito. Nesta época,

⁴²² A CGPE é ligada ao Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo (DCPAT), da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur).

pesquisadores do Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social (LTDS) – vinculado à COPPE/UFRJ e desde 1996 desenvolvendo linha de pesquisa voltada ao turismo e desenvolvimento social, incluindo alguns projetos sobre turismo “inclusivo” ou “sustentável” – já identificavam a necessidade de avançar no conhecimento sobre universo tão diversificado. O LTDS submeteu então ao MTur uma proposta de mapeamento de experiências de turismo de base comunitária. Em outubro de 2007, uma das primeiras reuniões técnicas para discutir a proposta do LTDS, com a participação de técnicos do MTur, MDA e MMA, e representantes de iniciativas pioneiras na área⁴²³, daria início aos processos de articulação que resultaram meses depois na elaboração de uma chamada pública específica.

Trata-se de um exemplo interessante em que a comunidade de especialistas pauta a agenda de políticas públicas, ao mesmo tempo em que responde à sua implementação refletindo sobre elas. Há assim um duplo movimento de avançar no marco conceitual e ao mesmo tempo mapear o campo empírico existente, que por sua vez passa simultaneamente a se reconhecer cada vez mais neste marco conceitual em construção, tanto nos espaços de produção de conhecimentos quanto de políticas públicas⁴²⁴.

Dentro da diversidade de experiências de TBC, que se inserem nos “ramos” turísticos definidos pela Organização Mundial de Turismo – alojamento, alimentação, agências de viagens, transportes, aluguel de transporte, auxiliar de transporte, cultura e lazer –, a economia solidária aparece como elemento comum, tanto empiricamente como nas definições propostas para o campo. Este vínculo emerge com força quando se observa que as atividades de TBC se reconhecem por meio de um sentido que vai além do lucro e remete à própria construção de relações. Segundo os organizadores da publicação conjunta do LTDS e do MTur:

“[o] turismo de base comunitária é antes de tudo, uma expressão do mundo contemporâneo, onde as pessoas não se contentam mais em comprar, em vender. Vive-se um período em que produzir simulacros de relações, da espetacularização da natureza e da cultura com intuito de mercantilização começa a ser questionado. O que o ser humano tem de mais rico é a sua possibilidade de relação direta com o outro e com o diverso.” (*ibid.*: 21)

Neste mesmo sentido, ao ressaltarem o duplo movimento de elaboração teórica e verificação empírica acima mencionado, Sansolo e Burzstyn, dois dos principais membros da comunidade de especialistas no tema, ressaltam a configuração do lugar turístico como possibilidade de lugar relacional, a partir das formulações do economista marroquino Hassan

⁴²³ Estas iniciativas pioneiras, ainda hoje ativas dentro do campo, foram a associação de agricultores “Acolhida na Colônia” (SC), inspirada em proposta da rede francesa *Accueil Paysan*; a ONG Projeto Bagagem (SP), que apoia comunidades na construção de roteiros turísticos e de convivência; e a Fundação Casa Grande – Memorial do Homem Kariri (CE), que desenvolve atividades de educação, das quais faz parte projeto de “turismo de conteúdo” para levar “o mundo ao sertão”, contribuindo na formação e protagonismo das crianças e jovens do projeto.

⁴²⁴ A publicação organizada por Bartholo *et al.* (2009), no âmbito de convênio entre o MTur e o LTDS, reúne artigos de 27 pesquisadores de áreas muito diversas, evidenciando o “turismo de base comunitária” (em suas designações várias) enquanto campo de estudos em consolidação, além de trazer uma grande variedade de estudos de casos representativos de todas as partes do Brasil, mais o relato da equipe do MTur e “fichas” que sintetizam características básicas dos projetos apoiados no edital de 2008.

Zaoual: “Lugar como espaço vivido, como sítio simbólico de pertencimento (ZAOUAL, 2006), cujas fronteiras são dadas pela identidade comunitária e essas são condição para o desejo de vínculos, de relações com quem possua outras referências identitárias.” (in: BARTHOLO *et al.*, 2009: 142). Tampouco é por acaso que alguns autores dedicados ao estudo do turismo de base comunitária dedicam-se particularmente ao tema das relações de hospitalidade, recorrendo às abordagens maussianas para fundamentar os sentidos contemporâneos da hospitalidade por meio do tripé dar-receber-retribuir (*ibid.*: 148), mais um ponto de contato com os fundamentos da ES.

Em termos institucionais, a interface inicial se deu a partir de projeto de desenvolvimento sustentável do turismo em regiões de baixo IDH com potencial turístico, fruto de cooperação entre o MTur e a Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento. A estratégia adotada neste projeto foi a incubação de EES na cadeia do turismo como forma de inserção sócioprodutiva de trabalhadores nessas regiões, por meio de convênio entre o MTur e a ITCP/UFRJ. Segundo o MTur, a avaliação ao fim do projeto, em 2007, constatou a melhoria na organização da produção e na qualidade dos serviços e dos produtos dos grupos e cooperativas apoiados, contribuindo para que a incubação de empreendimentos solidários emergisse como alternativa de política pública neste campo⁴²⁵. Também data desta época a aproximação inicial com a Senaes/MTE.

Neste contexto, no final de 2007 o MTur assinou convênio com a Finep/MCT para o fomento à incubação de EES no setor de turismo em territórios considerados prioritários para o MTur, com a meta inicial de 12 destinos turísticos. A princípio, a Finep realizou encomenda para 7 incubadoras de cooperativas consideradas mais experientes e próximas aos destinos turísticos priorizados⁴²⁶. Em 2008, a Finep efetuou chamada para novos projetos, visando preencher os destinos não atendidos na encomenda anterior, selecionando então mais 3 incubadoras⁴²⁷.

Também em 2008, o MTur lança edital próprio, destinado ao apoio de iniciativas de turismo de base comunitária, por meio de conveniamento direto entre o órgão e as entidades apoiadas. Fruto das articulações iniciadas no fim de 2007, este edital marcou o reconhecimento institucional da existência do turismo de base comunitária, propondo a seguinte definição:

“O turismo de base comunitária é compreendido como um modelo de desenvolvimento turístico, *orientado pelos princípios da economia solidária*, associativismo, valorização da cultura local, e, principalmente, protagonizado pelas comunidades locais, visando à apropriação por parte dessas dos benefícios advindos da atividade turística.” (MTur, Edital 1/2008: “Apoio a iniciativas de turismo de base comunitária”, grifos meus).

⁴²⁵ Segundo dados do MTur, no conjunto dos três territórios escolhidos para o projeto (Lençóis Maranhenses, MA; Delta do Parnaíba e Serra da Capivara, PI; e Jericoacoara, CE) foram incubadas 30 cooperativas/associações, envolvendo 614 trabalhadores, em diversas atividades que integram a cadeia do turismo, com destaque para transporte turístico, artesanato, beneficiamento de frutas nativas, hospedagem familiar e esportes de aventura.

⁴²⁶ As incubadoras e os respectivos territórios beneficiados na encomenda foram: UFPA, na Região de Santarém (PA); UFSJ, na Região de São João Del Rey e Tiradentes (MG); UFRJ, na Região de Paraty (RJ); Unicamp, na Região do Vale do Ribeira (SP); UFPR, na Região do Foz do Iguaçu e Região de Paranaguá (PR); a ONG Pangea, na Região de Mata de São João (BA) e UFRPE, na Região de Porto de Galinhas (PE).

⁴²⁷ Nesta chamada, foram selecionadas a UFMS, na Região de Bonito/Serra da Bodoquena (MS); a UFRJ, na Região da Costa Verde, Armação de Búzios (RJ); e a UFAM, na Região de Parintins (AM).

A previsão inicial era o recebimento de cerca de 100 projetos, dos quais 15 seriam contemplados. Mas a chamada superou amplamente esta meta, atraindo mais de 500 propostas de todo o Brasil, demonstrando verdadeira demanda repressada para este tipo de chamada pública. A seleção foi concluída em agosto de 2008, em comissão integrada por técnicos da Senaes. Nela foram aprovadas 50 propostas, para apoio financeiro nos exercícios de 2008 e 2009, com orçamento total previsto de R\$ 7,5 milhões⁴²⁸.

Além da economia solidária, também há forte relação das experiências de TBC com o mundo rural e com áreas de proteção da natureza. Neste sentido, dois dos principais interlocutores do MTur, que também têm interagido na rede de PPES, são o MDA, que considera o turismo como uma das possíveis atividades não-agrícolas da agricultura familiar, e o MMA, interessado em atender grupos e comunidades no entorno ou interior das chamadas Unidades de Preservação. Poderia citar ainda órgãos e entidades na área da cultura, por temas relacionados à valorização de culturas locais e tradicionais e ao reconhecimento de patrimônios imateriais, aos quais muitos projetos de TBC fazem referência; bem como os de pesca artesanal, já que o turismo emerge como uma das principais fontes alternativas de renda para comunidades pesqueiras.

Não foi só no reconhecimento de órgãos governamentais que a economia solidária aparece como elemento importante do TBC, mas também nas experiências comunitárias concretas, que enfatizam sua natureza associativa e autogestionária, por ex. nas definições propostas por articulações incipientes do segmento, como a Rede Cearense de Turismo Comunitário (Rede Tucum), do Ceará, e principalmente a Rede Brasileira de Turismo Comunitário e Solidário (Rede Turisol)⁴²⁹. Esta última nasceu informalmente em 2003, a partir de programa de cooperação em economia solidária da Embaixada da França no Brasil. Em 2010, integravam a Rede Turisol 23 iniciativas ligadas ao tema, com o objetivo de “incentivar a reflexão sobre os efeitos do turismo e de consolidar os empreendimentos de turismo solidário e comunitário já existentes no Brasil”⁴³⁰.

É possível observar, portanto, que nesta consolidação como questão de política pública

⁴²⁸ O edital do MTur previa 5 linhas temáticas, entre elas o “fomento às práticas de economia solidária”, sendo que os projetos poderiam se adequar em uma ou mais linhas temáticas e solicitar apoio financeiro entre R\$ 100 mil e R\$ 150 mil, com prazo de execução de até 18 meses. Houve predominância das regiões Sudeste, Nordeste e Sul que responderam por 80% dos projetos selecionados, a maioria deles em áreas rurais, seja do interior do Brasil ou na região costeira, envolvendo ao todo 19 UFs. Para uma visão dos processos e resultados do edital 1/2008, ver relato e análise de Silva, Ramiro & Teixeira, da equipe da CGPE/MTur (*in*: BARTHOLO *et al.*, 2009).

⁴²⁹ Na definição da Rede Turisol, turismo de base comunitária é “[t]oda forma de organização empresarial sustentada na propriedade do território e da *autogestão dos recursos comunitários e particulares com práticas democráticas e solidárias no trabalho e na distribuição dos benefícios gerados* através da prestação de serviços visando o encontro cultural com os visitantes”. Já na definição da Rede Tucum: “O turismo de base comunitária é aquele no qual as *populações locais possuem o controle efetivo sobre o seu desenvolvimento e gestão*, e está baseado na *gestão comunitária ou familiar das infraestruturas e serviços turísticos*, no respeito ao meio ambiente, na valorização da cultura local e na *economia solidária*.” Ver Bartholo *et al.* (2009: 147, grifos meus).

⁴³⁰ Além dos 7 projetos mais antigos que compõem o colegiado da rede, incluindo os 3 projetos já citados na nota 423, mais as Pousadas da Reserva Mamirauá e da Aldeia dos Lagos (AM), a Rede Tucum (CE) e o Projeto Saúde e Alegria (PA), em maio de 2010 outras 16 entidades foram selecionadas para compor a rede, devendo indicar em 2011 se nela permaneceriam. Ver www.turisol.org.br/

muito recente, datando de 2007, o turismo de base comunitária contruiu sua identidade tendo como um dos elementos centrais a economia solidária, emergindo assim como um dos laços mais estáveis na rede de políticas de ES (ainda que menos acionado que outros igualmente direcionados a setor ou segmento específico, por ex. a saúde mental ou a pesca).

4.4.11. Economia solidária, Pontos de Cultura, economia colaborativa da cultura

A discussão sobre “economia da cultura” ou “economia criativa” é relativamente nova dentro das políticas culturais brasileiras, ao contrário de outros países que contam inclusive com estruturas institucionais direcionadas à promoção econômica de setores envolvidos na produção e difusão das diversas linguagens artísticas e culturais. Mas sob a gestão do músico Gilberto Gil, o Ministério da Cultura daria início a movimento mais explícito nesta direção: em 2006 foi criado o Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec), vinculado a assessoria especial do Gabinete do MinC, com o desafio inicial de elaborar políticas e instrumentos de fomento que saíssem dos tradicionais incentivos fiscais. Em 2009, foi criada uma Coordenação de Economia da Cultura e Estudos Culturais, na Secretaria de Políticas Culturais (SPC), para tocar o Prodec. No fim de 2010, já na transição para o governo Dilma Rousseff, o tema ganhou maior institucionalidade, por meio da proposta de criação da Secretaria da Economia Criativa (SEC).

Contudo, o pano de fundo destas reestruturações é uma disputa entre vários modelos possíveis para a “economia da cultura”. O Plano Nacional da Cultura, resultado de elaborações nas Conferências Nacionais de Cultura e outros espaços desde 2005, e publicado como lei em 2010, afirmou a necessidade de estruturação e regulação da dimensão econômica da cultura, dando a entender que estes modelos poderiam ser conciliados dentro das políticas públicas. Porém, o que parece se configurar no horizonte da SEC estruturada a partir de 2011 é a opção por políticas voltadas à produção cultural em escala industrial, com ênfase nos direitos de criação e na propriedade intelectual, remetendo na verdade a políticas que precedem a delimitação do campo – ou seja, a economia da cultura nestes termos, de traços homogeneizantes e concentrada quase que exclusivamente nas mãos de alguns poucos grupos ligados predominantemente à indústria fonográfica e ao setor do audiovisual, já existia bem antes de virar política específica. Em contraposição, há uma outra proposta de economia da cultura, fortalecida ao longo dos anos de gestão Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2009-2010), que reivindica seu caráter colaborativo, calcado na autonomia econômica, auto-organização democrática, e valorização da diversidade cultural. Não resta dúvida que é a segunda proposta, a de uma “economia solidária da cultura” ou “economia colaborativa da cultura”, como vem sendo chamada, que converge para a ES.

Dentro do MinC, a aproximação com a economia solidária se daria portanto não com as áreas institucionais incipientes de “economia da cultura”, mas a princípio com uma área conduzida de modo relativamente autônomo dentro do órgão, a Secretaria de Políticas e Projetos Culturais (depois Secretaria de Cultura e Cidadania). Esta área foi responsável por inversão na lógica das políticas culturais, ao propor o reconhecimento, valorização e apoio a iniciativas que expressam a

diversidade cultural brasileira e que até então não acessavam essas políticas. Esta é a proposta na base dos chamados “Pontos de Cultura”, que constituem os beneficiários e ao mesmo tempo parceiros no programa “Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania”, vinculado à então SPPC.

Os Pontos de Cultura representam um reconhecimento público e a oferta de apoio financeiro e técnico, por determinado período, para coletivos ou organizações que já desenvolviam experiências com atividades culturais. Ao invés, por ex., de implantar equipamentos culturais que poderiam ser pouco apropriados pela população, optou-se por reconhecer e priorizar a atuação de grupos ou comunidades nas periferias ou territórios mais pobres, ou ligados a movimentos sociais, ou às culturas de herança negra ou indígena, entre outros – entendendo-se cultura de modo mais amplo, não apenas as linguagens artísticas (música, teatro, cinema, dança), mas inclusive os saberes e práticas das comunidades tradicionais e dos mestres populares (“griôs”) e dos coletivos que lidam com “cultura digital” (como os de meta-reciclagem, rádios livres, ou desenvolvimento e difusão de *softwares* livres). Permeando o significado geral do programa havia forte ênfase na possibilidade de “ouvir quem nunca foi ouvido”, que por sua vez desde o início se contrapôs às tensões inerentes à percepção de possível “cooptação” pelo Estado, de institucionalização dos movimentos sociais, de perda de sua espontaneidade enquanto expressões artístico-culturais. Ou, nas palavras do secretário Célio Turino, idealizador do programa e seu principal gestor até 2010:

“O Ponto de Cultura não é um equipamento cultural do governo, instalado para oferecer serviços culturais ao povo. Pelo contrário, ele é um espaço (ou expressão) cultural da sociedade, que ganha força e reconhecimento institucional ao estabelecer uma parceria, ou pacto, com o Estado. Aqui há uma distinção de preposição: o Ponto de Cultura não pode ser “para o povo”, mas sim “do povo”; o organizador da cultura no nível local, um espaço de recepção e irradiação de cultura, um articulador em rede (...). Como o Ponto continua desenvolvendo suas atividades, independentemente do convênio, a dinâmica de cada organização precisa ser respeitada. Alguns são ONGs voltadas para ação socioeducativa, outros são escolas de samba, associações de moradores, quilombolas, aldeias indígenas, grupos de teatro, assentamentos rurais, enfim, cada qual com sua especificidade e forma de organização. *Durante o processo, sem dúvida, há tensão: de um lado, o movimento social apropriando-se de mecanismos de gestão e de recursos públicos; de outro, o Estado com seu aparato burocrático, normas e regras rígidas.*” (TURINO, 2006, grifos meus).

A tensão de que fala Turino tem a ver com muitos dos entraves burocráticos e descontinuidades nos processos por parte do governo federal, dificultando algumas das premissas iniciais no desenho do programa e gerando expectativas não-atendidas e ônus sobre os Pontos⁴³¹. O MinC fazia inicialmente convênios diretos com cada entidade selecionada, o que produziu

⁴³¹ Segundo o desenho básico, após seleção por edital, cada Ponto conveniado receberia até R\$ 185 mil em parcelas semestrais para investir, no prazo de 2 anos e meio, conforme projeto apresentado, sendo parte do incentivo recebido (no valor mínimo de R\$ 20 mil) utilizado para aquisição de “*kit* multimídia”: computador, mini-estúdio, câmera digital, ilha de imagem e “o que seja importante para o Ponto”. Mas muitos foram os entraves para concretizar isso. Por ex., os inúmeros atrasos na entrega do *kit*, adquirido diretamente pelo MinC, à primeira leva de Pontos (sendo depois aberta a possibilidade de compra direta pelos próprios Pontos); as descontinuidades da ação “Cultura Digital”, idealizada para auxiliar os Pontos no uso dos equipamentos e na migração aos *softwares* livres usados no *kit*; ou o não atendimento das expectativas iniciais de acesso à banda larga, a partir das negociações frustradas com o programa Gesac, do Ministério das Comunicações.

imensa quantidade de processos a serem acompanhados pela equipe da SPPC. Não cabe aqui entrar nos problemas decorrentes dos formatos adotados, mas vale a constatação de que muitos deles seriam similares aos enfrentados pela própria Senaes enquanto área nova e voltada principalmente a parcerias com entidades pequenas (alguns Pontos eram inclusive “informais”, contando com alguma organização de apoio no conveniamento), e todas as dificuldades derivadas do choque com procedimentos e regras que não foram desenhados para levar em conta estas microrealidades, com os quase inevitáveis problemas de prestação de contas⁴³². Em parte para lidar com estas complexidades e aprimorar a operacionalização, foram criados os Pontões, nos quais o convênio é feito com entidade “âncora”, que atua em rede com outras. Depois, já em meados do segundo governo Lula, o MinC passou a fazer parcerias com governos estaduais e municipais interessados em aderir ao programa federal, para que realizassem editais destinados a Pontos de Cultura em suas respectivas áreas de abrangência.

Cabe ainda a ressalva de que, enquanto “movimento”, os Pontos de Cultura são um caso muito singular, cuja identidade coletiva é construída a partir de um programa governamental, algo que os aproxima mas que ao mesmo tempo gera rejeições, na medida em que estes Pontos já existiam e desenvolviam suas atividades muito antes da proposta do MinC. Há ainda a estranha situação de que muitos grupos, coletivos e organizações que pertenceriam potencialmente a este movimento não são “qualificados” como Pontos de Cultura pois não têm nem tiveram convênios dentro do programa. Esta ambiguidade está sempre latente entre os Pontos, e em grande medida se reflete na sua fragilidade de articulação política e em disputas em torno da legitimidade de representação, para não falar nos dilemas de sustentação financeira das iniciativas e na delicada relação de dependência dos recursos governamentais, nos moldes em que se consolidou o formato da política – conforme se discute adiante.

Em que pesem todas as questões adversas, de concepção e método, o Cultura Viva se propôs concretamente a democratizar o acesso a bens e produtos culturais, com grande ênfase na difusão de ferramentas digitais de produção, expressão e comunicação, padrões tecnológicos livres e criação de espaços reais e virtuais de articulação. Este foco inicial foi entendido como potencial catalisador da circulação dos produtos gerados pelos Pontos, ativando outro tipo de mercado, de natureza solidária e cooperativa, para os bens culturais (cf. MINC, 2005: 38).

Desde o começo do programa Cultura Viva, portanto, parecia claro que a economia solidária era um dos temas proeminentes. Para muitos dos grupos e organizações que constituem (ou poderiam vir a se tornar) Pontos de Cultura, o formato associativo e a gestão de suas atividades em bases horizontais e não-hierárquicas parece quase que natural. Muitos deles efetivamente já produzem bens e serviços culturais de modo coletivo ou colaborativo, embora nem sempre se

⁴³² Exemplos deste tipo abundam, desde a não-observância de procedimentos da legislação administrativa, por ex. em casos em que a contratação direta de um serviço de um profissional deveria na verdade ter sido feita por empresa licitada (mesmo aquela saindo mais barata do que esta); discrepância em relação às metas iniciais (muitas vezes acarretada até pelas demoras nos repasses públicos, por ex., em casos de desmobilização dos profissionais responsáveis pelas atividades iniciais); e assim por diante.

reconheçam como ES⁴³³. Por outro lado, na maioria das vezes os próprios Pontos parecem não se enxergar como agentes econômicos (SARAIVA, 2009). A atribuição de valor econômico a objetos, apresentações, saberes, dentre as inúmeras formas de expressão artística e cultural, aparece seguidamente de modo ambivalente, já que há outros tipos de valores (imateriais) envolvidos.

Em relação à rede de PPES federais, a primeira aproximação entre as duas áreas envolveu pessoalmente seus respectivos secretários, Paul Singer e Célio Turino, reunidos em algumas ocasiões. O primeiro marco de aproximação viria na decisão de realização conjunta da primeira Mostra de Pontos de Cultura (conhecida como “Teia”) e da primeira Feira Nacional de Economia Solidária, em abril de 2006⁴³⁴. Nas “Teias” seguintes, porém, a interface não se verificou com a mesma força, embora tenham acontecidos feiras envolvendo os fóruns estaduais nos respectivos locais em que foram realizadas (principalmente na feira promovida pelo Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária na Teia 2007, em Belo Horizonte).

Apesar do refluxo nas relações institucionais após a primeira Teia, vários Pontos de Cultura continuaram a se referir à economia solidária, alguns até integrando os Fóruns de ES nos territórios, ao mesmo tempo em que o Fórum Nacional dos Pontos de Cultura, criado em 2007, passou a contar com um GT Economia Solidária. Há várias explicações possíveis para o refluxo institucional, por fatores internos e externos às respectivas equipes, mas um elemento que pode ter contribuído foi o forte conflito estabelecido entre o MinC e outra área do MTE, o Departamento de Políticas de Trabalho para a Juventude (DPJ/SPPE), responsável pelo programa Primeiro Emprego, cujos grandes problemas operacionais acelerariam sua precoce extinção em 2007, entre eles as falhas na concessão das bolsas de Agentes de Cultura atuando nos Pontos (cf. SILVA & CUNHA, 2006; VILUTIS, 2008).

A aproximação institucional entre economia solidária e Pontos de Cultura seria reconstruída no período seguinte, já na elaboração do PPA 2008-2011, que incluiu ação de “Apoio a Iniciativas de Economia Solidária na Cultura” dentro do programa Cultura Viva – vale notar, sem qualquer tipo de articulação prévia com a Senaes ou o Conselho Nacional de ES. Porém, no primeiro ano

⁴³³ Vindo do outro sentido, em estudo exploratório sobre os empreendimentos do SIES realizado sobre a primeira base de dados, aplicando determinados filtros pude identificar 357 EES envolvidos em algum tipo de atividade cultural. A grande maioria destes EES (195 ou 54%) informou que suas principais atividades econômicas eram apresentações ou eventos artísticos, boa parte da cultura popular. Outros 33 comercializavam pinturas (telas, mamulengos, presépios etc.); 34 mexiam com algum tipo de produção audiovisual ou de comunicação (aí incluídas algumas rádios comunitárias), além de aluguel de equipamentos associado ao setor; 18 ofereciam oficinas ou cursos ligados a arte e cultura; 11 trabalhavam com instrumentos musicais (fabricação e reparos); 7 comercializavam livros; entre outras. Se o conceito de cultura for ampliado para além das “belas artes”, como propôs o MinC, então o número de EES em atividades de cultura seria ainda maior, englobando alguns tipos de artesanato (não todos) ou mesmo EES em comunidades tradicionais, como as quilombolas. Embora se saiba que alguns EES são efetivamente conveniados como Pontos de Cultura, não foi feito cruzamento específico neste sentido para identificar o número exato.

⁴³⁴ No evento de 4 dias no Parque do Ibirapuera (SP), empreendimentos solidários e pontos de cultura de um mesmo território compartilhavam o espaço comum, gerando muitas trocas de conhecimentos relatadas posteriormente como positivas. Ao todo foram 650 empreendimentos e organizações não-governamentais ocupando 40 estandes do Pavilhão da Bienal, segundo números do MinC (*apud* DOMINGUES, 2008).

de execução do novo PPA, a existência formal da ação não garantiu sua materialização, e apenas projetos muito pequenos e isolados foram apoiados, que pouco ou nada tinham a ver com a ES⁴³⁵.

Foi só a partir de 2009 que começou a ser estruturada a ação “Economia Viva” (enquanto mais uma estratégia ou metodologia do programa “Cultura Viva”, a exemplo das ações “Cultura Digital”, “Ação Griô”, “Escola Viva”, “Cultura e Saúde” etc.), visando discutir propostas para a sustentabilidade econômica dos Pontos de Cultura, com um claro enfoque nos princípios e formatos da economia solidária. Segundo Andréa Saraiva, coordenadora da Economia Viva entre 2009 e 2010, a construção começou “do zero”, daí também a proposta de uma gestão compartilhada por meio da constituição de um GT Economia Viva, reunindo interessados, praticantes e estudiosos. Em parte, a construção tardia evidencia que a questão econômica, ainda que vista como urgente e transversal, nunca foi prioritária nas estratégias do Cultura Viva.

A ação Economia Viva foi idealizada justamente para buscar mecanismos e estratégias de fomento de modo que a cultura fosse percebida como atividade econômica e os Pontos passassem a comercializar seus serviços e/ou produtos culturais visando a sonhada “sustentabilidade financeira”. Trata-se, sem negar a importância da democratização do acesso a fundos públicos representada pela já consolidada política de editais e prêmios, de ir além disso, conforme provocação da coordenadora da ação: “existe vida cultural além de editais?”. Como vem insistentemente pontuando Saraiva,

“os próprios editais e sistemas de premiações não têm a sustentabilidade financeira como objetivo. O objetivo, no mais das vezes, é focado na difusão, produção, formação dos Pontos, garantindo o direito constitucional ao “acesso”. Esse ciclo vicioso deve ser melhor entendido. Pois por um lado esses empreendimentos culturais demandam investimentos via editais e prêmios (...). Do outro lado, isso reforça a dependência por essas verbas públicas e timidez na busca de alternativas outras de geração de renda. (...) *Autonomia, um dos pilares da política norteadora da Cultura Viva, não é alcançada nessa estratégia de repasse de verbas.*” (SARAIVA, 2010: 35, grifos meus)

Corroborando esta avaliação, dados de pesquisas recentes sobre o universo dos Pontos, que impressionam pela constatação da enorme dependência de repasses públicos, ao mesmo tempo em que apontam o potencial incipiente para a construção de formas de auto-sustentação ou mesmo uma rede de economia solidária da cultura, que resta no entanto grande desafio⁴³⁶.

Concretamente, o principal mecanismo desta ação foi o lançamento em 2010 de um “Prêmio

⁴³⁵ A princípio, a ação foi executada em parceria com o MCT, viabilizada por meio de descentralização de recursos para apoio a entidades em Ceilândia (DF), que realizaram “ações de capacitação para o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais”, na verdade oficinas de artes gráficas e economia do Hip-Hop (grafite, MC etc.). Em 2008, não houve execução financeira, empenhando-se R\$ 800 mil pagos como RAP no exercício seguinte.

⁴³⁶ Na avaliação piloto realizada pelo Laboratório de Políticas Públicas da UERJ (*apud* DOMINGUES, 2008: 171), 27% dos Pontos de Cultura produzem e comercializam produtos culturais, 23% prestam serviços remunerados e 16% produzem e comercializam outros produtos, sendo que 20% dos Pontos pesquisados utilizam formas solidárias de consumo e comercialização de produtos. Por outro lado, 39% não produzem ou comercializam produtos. Uma pesquisa mais ampla, efetuada por pesquisadores do Ipea, traz conclusão bem similar: a imensa maioria dos Pontos (90%) sobrevive principalmente dos repasses de programas governamentais, ainda que o número dos que obtêm renda a partir da comercialização de seus produtos e serviços culturais, nas várias linguagens artísticas existentes, chegue a cerca de um terço dos Pontos (SILVA, F. & ARAÚJO, 2010).

Economia Viva”, no valor de R\$ 1,2 milhão oriundo do Fundo Nacional de Cultura, para o reconhecimento de experiências de grupos da cultura digital e da cultura tradicional (não sendo restritos a Pontos) que desenvolvessem “soluções criativas de geração de renda”, com base nas premissas da economia solidária e da colaboração em rede. O Prêmio recebeu grande número de projetos (11 para cada vaga), o mais alto índice de disputa dos editais do Cultura Viva, interpretado como demanda reprimida por mecanismos do tipo entre organizações culturais⁴³⁷.

Ainda em 2010, se daria uma reaproximação institucional com a Senaes, inclusive com discussão de uma proposta de criação de bancos comunitários e moedas circulantes locais nos Pontos de Cultura. A sugestão era que o apoio a estas iniciativas se desse via premiação, mas, apesar dos relatos positivos sobre a movimentação institucional e recepção da proposta, a parceria permanecia em aberto na mudança de governo ao final de 2010.

Este é um caso em que o diálogo institucional ficou claramente aquém de potenciais e expectativas, e da própria articulação que começa a se constatar nos discursos e práticas de iniciativas envolvidas nos dois temas. Como afirma Andrea Saraiva, em texto de 2009: “A grande questão é romper com os paradigmas. Pois nem as políticas de cultura enxergam na economia solidária uma boa alternativa de sustentabilidade financeira, tampouco a economia solidária enxerga a economia da cultura como atividade econômica.”

Além do mais, as relações se estabeleceram de modo quase que inteiramente desconectado entre si dentro do MinC, pela difícil interação da SCC com o restante do órgão (e vice-versa). Por ex., houve pouco ou nenhum diálogo em relação ao Programa de Extensão em Cultura (ProExt Cultura), parceria entre o MEC e o MinC (por meio de outra área, a SPC, no âmbito do Prodec), e em convênio com a Universidade Federal de São João del Rey. Como muitas das propostas que chegavam ao Proext Cultura envolviam a economia solidária, acabou sendo criada linha específica visando o fomento a “empreendimentos autogestionários em cultura”. Esta aproximação vinda “de baixo para cima”, por assim dizer, acabou levando à aproximação com a Senaes, que participaria em duas mesas do Seminário de Cultura e Extensão Universitária, realizado no Rio de Janeiro em novembro de 2009.

Um dos frutos da aproximação operada por meio do Proext Cultura foi a articulação de uma reunião de trabalho envolvendo diretamente o secretário Singer e o ministro Juca Ferreira, na qual se acordou parceria envolvendo recursos financeiros. A princípio, a proposta do MinC era repassar recursos para que a Senaes realizasse um edital de ES e cultura, e também entrou na pauta a proposta de uma Conferência Temática da Cultura, como uma das etapas prévias da II Conferência Nacional, então em vias de preparação. Porém, por conta de entraves burocráticos

⁴³⁷ A elaboração do edital envolveu a delimitação de critérios sobre iniciativas de caráter econômico e cultural com princípios colaborativos e viáveis economicamente; a proposta de um “plano de negócios sustentáveis”, ao invés do formato mais tradicional na estrutura de projeto; e a participação de representantes da sociedade civil (escolhidos consensualmente entre os membros do GT Economia Viva) na comissão de julgamento do prêmio. Segundo Saraiva, “corremos todos os riscos de desbravar uma temática pouco palatável” e num formato “nunca experimentado.” A seleção final contemplou 12 iniciativas (em segmentos como confecção étnica, comercialização eletrônica, e turismo de base comunitária), das quais apenas uma não recebeu as verbas.

que a Senaes enfrentava na época, sob ameaça de não conseguir realizar a Conaes, acordou-se com o MinC que os R\$ 2 milhões repassados seriam utilizados para viabilizar a conferência, e depois a Senaes promoveria o edital direcionado à cultura com recursos próprios. A primeira parte do acordo foi cumprida, mas da parte da Senaes o edital não saiu, sendo que o contexto de disputas internas no qual o MinC já estava mergulhado no segundo semestre de 2010 tampouco ajudou. Além disso, não foi possível promover a Conferência Temática antes da Conaes, mas ela acabou acontecendo depois, em novembro de 2010, sob o nome de “Conferência Nacional de Economia Solidária da Cultura”, sediada em Osasco conforme estava previsto.

Embora os Pontos de Cultura tenham participado, as duas iniciativas mencionadas não partiram nem da SCC nem da Economia Viva: o Proext é fruto de parceria entre MinC e MEC e a Conferência de Osasco foi promovida pela Prefeitura de Osasco (programa Osasco Solidária), com recursos da Senaes e em parceria com o MinC e a Rede de Gestores.

Ao final, a intenção de tentar construir por fora a articulação que não se conseguia por dentro do MinC não frutificou, e o novo contexto que se coloca para o MinC, em crise desde o início de 2011, parece tornar ainda mais remotas as chances de restaurar um ambiente de parceria. Portanto, apesar da confluência de concepções e práticas e da rede se tocar em vários pontos, com clara vontade expressa pelos atores para maior fortalecimento dos vínculos, o caso das relações nos campos de políticas de cultura e economia solidária é um dos mais eloquentes das dificuldades de interação que impedem a concretização de ações e projetos.

4.4.12. Economia solidária e pesca artesanal

A pesca foi outra área com especificidade reconhecida nos anos Lula, a princípio por meio da criação em janeiro de 2003 da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca vinculada à Presidência da República (Seap/PR), transformada em junho de 2009 no atual Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), marcando a ascensão do tema em relevância na agenda pública. Dentro do MPA, porém, coexistem diferentes modelos econômicos no setor da pesca para fins comerciais enquanto objeto de políticas, a exemplo do que ocorre na agricultura (só que não em ministérios diferentes): de um lado, a pesca industrial, orientada à captura em grande escala de espécies de alto valor comercial, na costa ou em alto-mar; de outro a chamada “pesca artesanal” praticada por pescadores de comunidades reconhecidas como tradicionais (caiçaras, açorianos, ribeirinhos, entre outros), nos litorais ou à beira de rios⁴³⁸.

⁴³⁸ Antes disso, os pescadores artesanais já eram reconhecidos desde 1997 como um dos segmentos da agricultura familiar, portanto com direito à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que lhes permite acessar crédito para financiar embarcações, redes e apetrechos, e infraestrutura de armazenamento, beneficiamento ou comercialização. Outra medida federal já existente era a modalidade de seguro-desemprego para pescadores artesanais durante a época de proibição da pesca (defeso), criada em 1992, mas efetivamente aplicada só em 1998, e instituída por lei em 2003. Esta volta-se na verdade mais à amenização da condição dos trabalhadores na pesca artesanal, cuja produção vem declinando em quadro de degradação atribuído à sobrepesca e esgotamento dos recursos pesqueiros, indicando a ausência de políticas de gestão do uso sustentável destes recursos. Segundo o próprio MPA, “[a]s tendências das capturas nas águas brasileiras seguem um padrão mundial, cujos estudos mostram que 50% dos estoques pesqueiros encontra-se em seus limites máximos sustentáveis, 18% dos

É no segundo caso que se verifica a aproximação com a economia solidária, já que muitos pescadores artesanais, a exemplo de outros pequenos produtores rurais, se organizam em iniciativas de base associativa, em geral para atividades de beneficiamento, armazenamento e comercialização do pescado. A propósito, como ressaltaram Gaiger e Araújo (2006), os empreendimentos solidários mais antigos identificados no SIES são justamente grupos e associações ligados a colônias de pescadores, estas por sua vez criadas na primeira década do século XX, mas apenas em 2010 reconhecidas por Portaria do MTE como entidades de representação de trabalhadores, com *status* de sindicatos (como na prática já funcionavam). Em levantamento exploratório próprio, feito originalmente em 2008 a pedido da então Seap, aplicando-se alguns filtros foi possível identificar 684 EES no segmento de pesca e/ou aquicultura entre aqueles mapeados no SIES 2005/2007.

No caso da rede de PPES, a primeira relação se deu a partir de 2005, quando a Senaes firmou parceria com a Seap em projeto de seminários inter-regionais com 38 agentes de desenvolvimento solidário para a pesca. O objetivo era formar estes representantes de comunidades pesqueiras para multiplicarem os conhecimentos sobre ES em comunidades contempladas com projetos para beneficiamento (fábricas de gelo e frigoríficos comunitários) e comercialização do pescado (equipamentos), estimulando processos autogestionários⁴³⁹.

Dentro da Senaes, a principal interlocução na área foi o Defes, tendo como principal representante nos eventos e reuniões o Coordenador de Fomento Jorge Nascimento, mais identificado dentro da secretaria às discussões sobre comunidades tradicionais, principalmente pescadores e quilombolas – embora membros do DED tenham depois participado dos processos dos editais de incubação. Dentro da Seap, depois MPA, a principal interlocução se deu com a equipe da Coordenação-Geral de Assistência Técnica, Capacitação, Associativismo e Cooperativismo da Pesca e Aquicultura (CATC)⁴⁴⁰. Vale ainda destacar o caso de uma das técnicas da Seap, a gestora Daniela Metello, que já vinha de trajetória junto à área de ES – tendo feito detalhado estudo sobre a cadeia Justa Trama e participado da avaliação de incubadoras feita pela Fase – e foi convidada em 2010 a assumir uma das coordenações do DED/Senaes, tendo mais tarde se tornado chefe de gabinete da secretaria.

Embora o tema do associativismo e cooperativismo apareça com frequência entre as políticas de pesca artesanal, por ex. nas Conferências Nacionais da Pesca (aliás, uma das primeiras realizadas pelo governo Lula, ainda em 2003), este vínculo não está dado de antemão nos projetos e ações. Há inclusive ação formal de “Apoio a atividades pesqueiras e aquícolas sob formas associativas” no programa de “Gestão da Política Aquícola e Pesqueira”, embora, segundo

recursos estão sobreexplorados e 10% estão em colapso ou em processo de recuperação. Essa situação tem levado a crise do mercado, problemas de abastecimento (...), redução dos preços pagos aos pescadores, capacidade ociosa das plantas de processamento do pescado, culminando com os preços altos praticados ao consumidor. Certamente o setor mais afetado por esta crise é a pesca artesanal (...) (Anexo 1 do Edital 2008).

⁴³⁹ Projeto executado pela FUB por meio da FBB, um dos primeiros de formação de agentes de desenvolvimento.

⁴⁴⁰ Atualmente vinculada ao Departamento de Fomento, da Secretaria de Infraestrutura e Fomento.

técnico/a entrevistado/a, “nem tudo que está na ação tem a ver com economia solidária, e nem tudo que é economia solidária sai desta ação”.

Assim, uma das principais ações concebidas na Seap para o fomento e apoio à pesca artesanal, os Centros Integrados de Pesca Artesanal (Cipar)⁴⁴¹, equipamentos multifuncionais cuja implementação estava a cargo do Departamento de Pesca Artesanal, de outra secretaria (Planejamento e Ordenamento da Pesca), envolviam a princípio apenas a parte de infraestrutura. Mas a proposta de fortalecer a organização dos pescadores para que eles mesmos assumissem a gestão coletiva dos Cipar (via cessão de uso) trouxe a ES para dentro do projeto. A relação foi então construída via aproximação da Seap ao Proninc, sendo lançado um primeiro edital, no final de 2008, para apoio à incubação de EES na área de abrangência dos 13 Cipar então em implantação. Foram recebidas apenas 5 propostas – número bem menor do que fora esperado –, todas aprovadas com recomendações por comissão da qual participaram, além de representantes da Seap, técnicos do MTur (como já disse, várias comunidades pesqueiras complementam renda por meio de atividades do chamado turismo de base comunitária), da Senaes e da Finep⁴⁴².

Em maio de 2010, foi lançado novo edital destinados à seleção de propostas de incubação de EES visando a autogestão de 9 Cipars, entre eles os que a chamada anterior não havia contemplado, além de 2 Unidades de Beneficiamento de Pescado (UBP)⁴⁴³.

Mais além dos editais especificamente voltados à incubação, outros editais do MPA vêm beneficiando iniciativas solidárias de pescadores artesanais, seja indiretamente, como chamadas para prestação de serviços de assistência técnica e extensão pesqueira e aquícola, seja diretamente, por meio de chamadas voltadas à infraestrutura e fomento da produção e comercialização, por ex. para recebimento de “kit despoldadeira” ou implantação de outros equipamentos públicos previstos nas ações de pesca artesanal, como caminhões de comercialização ou fábricas de gelo. Embora estes editais não se direcionem necessariamente ao fortalecimento de empreendimentos coletivos, como muitas comunidades pesqueiras estão organizadas de modo associativo, sob gestão efetivamente coletiva, acaba-se beneficiando também iniciativas de ES. Seria preciso, contudo, um estudo mais aprofundado para identificar

⁴⁴¹ Segundo o MPA, os Cipars “são estruturas com espaço para trânsito e estocagem de cargas, fábricas de gelos, salas de manutenção de equipamentos, centro de comercialização de pescado e espaço para formação profissional e educacional para pescadores e suas famílias.” O objetivo é a implantação de uma rede estratégica e regionalizada de infraestrutura de pequeno e médio portes, que “visa contribuir com a organização da produção aquícola e pesqueira nacional e promover o aproveitamento integral e diversificado do pescado, a agregação de valor e a qualificação – inclusive sanitária – de produtos e subprodutos.”

⁴⁴² Os territórios escolhidos para os 13 primeiros Cipar foram: Iguape (SP), Pirapora (MG), Xique-Xique (BA), Piaçabuçu (AL), São José da Coroa Grande (PE), Areia Branca (RN), Beberibe e Barroquinha (CE), Barreirinhas (MA), Santarém e Soure (PA), Barcelos e Parintins (AM). A indicação foi feita no fim de 2007, a partir de decisão de priorizar os territórios da “Agenda dos Povos e Comunidades Tradicionais” nas políticas para os “Territórios da Pesca”, envolvendo acordo entre MMA e Seap. Após a seleção, as incubadoras conveniadas com o MPA foram as da Universidade Estadual de Montes Claros (MG), a Estadual da BA, e as Federais do CE, AM e PA.

⁴⁴³ Esta segunda chamada envolveu os mencionados Cipars de Barcelos, Santarém, Soure, Barreirinhas, Barroquinha, Areia Branca, São José da Coroa Grande e Iguape, além do de Niterói (RJ) e as UBP de Caracarái (RR) e Porto Velho (RO). Para isso, foram disponibilizados R\$ 3,3 milhões (R\$ 300 mil para cada proposta).

como e em quais projetos beneficiados se desenrolam práticas de autogestão.

Paralelamente, a rede envolvendo atores da pesca artesanal e da economia solidária na construção de políticas comuns fortaleceu seus vínculos fora do Estado, embora sempre em relação de parceria com órgãos governamentais, culminando nas articulações que levaram à formação de uma Rede Solidária da Pesca em 2007. Esta é uma iniciativa de articulação a partir de 3 projetos já existentes de apoio à pesca artesanal, situados em diferentes estados (RJ, MG e AM)⁴⁴⁴. O objetivo inicial, segundo técnico/a de um dos projetos, era promover a articulação (política e econômica) das experiências já em curso.

A Senaes está na raiz desta articulação: conforme Lianza e seus colaboradores, partiu da secretaria a sugestão de que o núcleo da UFRJ responsável pelo projeto no litoral fluminense realizasse visita técnica ao projeto do Alto-Médio São Francisco liderado pela UFSCar, o que acabaria acontecendo em agosto de 2006 (LIANZA *et al.*, 2007). A partir daí foram organizados os dois primeiros seminários sobre “Redes Solidárias na Cadeia Produtiva da Pesca”, em dezembro de 2006 (Pirapora, MG) e março de 2007 (Macaé, RJ), nos quais se amadureceu a decisão de construir uma rede – a princípio para estudos e troca de experiências, depois passando à elaboração de diretrizes e construção de uma proposta de política para uma pesca solidária, evocando o lema “outra pesca artesanal é possível”.

No terceiro seminário da rede, em abril de 2008 (Santarém, PA), já se havia estabelecido seus 7 eixos temáticos de atuação, para os quais foram constituídos GTs, entre eles um de “geração de trabalho e renda”, a fim de compartilhar desafios e experiências entre projetos de beneficiamento de pescado que buscam agregar valor aos produtos da pesca, resultando em propostas como: banco de dados, comercialização em rede, aproximação da rede de cooperativas de consumo que trabalha com comércio justo na Europa; troca de tecnologias de beneficiamento; e implementação de uma incubadora de cooperativas em Pirapora, MG.

Embora da Rede Solidária da Pesca participem colônias e associações de pescadores, bem como sindicatos e federações de pescadores, o peso dos atores e entidades de apoio (universidades, ONGs, técnicos e educadores) tem sido especialmente significativo nesta experiência, a começar por sua gênese no âmbito dos projetos de apoio. *A priori*, a relação é paritária, “50% de técnicos, 50% de comunidades pesqueiras”. Mas de fato, de acordo com técnico/a citado/a, as universidades que lideram os projetos ainda têm papel central na articulação, e o protagonismo dos trabalhadores da pesca artesanal nos processos de construção da rede permanece um grande desafio. O fortalecimento da auto-organização dos pescadores é considerado essencial para avançar em outras questões, como as compras governamentais.

Possivelmente esta é uma das razões pelas quais a educação e formação dos trabalhadores da pesca assumiu papel tão central nas atividades realizadas dentro da rede, o que

⁴⁴⁴ Os projetos são: (1) Papesca (Pesquisa-Ação na Pesca) Litoral Fluminense, do Núcleo de Solidariedade Técnica (Soltec), da UFRJ; (2) PPÁgua (Peixes, Pessoas e Água), encabeçado por UFSCar e Federação dos Pescadores Artesanais de Minas Gerais, com apoios nacionais e internacionais, enfocando a bacia do rio São Francisco e sediado em Três Marias (MG); e (3) Projeto Pró-Várzea, do Ibama, na Amazônia.

se consolidou a partir de reunião de setembro de 2007, em Brasília, com representantes da rede (projetos de apoio, empreendimentos e colônias) e de órgãos federais (além de Senaes e Seap, também SDT/MDA, MMA e o Iphan, ligado ao MinC, que vem tratando culturas de comunidades pesqueiras tradicionais como patrimônio imaterial). Nesta reunião, foi consensuado que o eixo temático “Educação Continuada” se tornaria prioritário e transversal na atuação da rede, decisão posteriormente validada no terceiro seminário em Santarém. A partir disso, foi planejada uma oficina de construção da pedagogia da pesca, inicialmente concebida para projeto de pesquisa-ação sobre gestão compartilhada de recursos, mas que foi ampliada para se constituir como passo inicial da construção do projeto educacional da Rede. Por outro lado, o projeto de consolidação da rede, visando sua sustentabilidade, enviado aos órgãos do governo federal então identificados como principais parceiros (Senaes, Seap, MMA, MDA e MinC) não seria aprovado por nenhum deles. Mas, apesar das dificuldades, inclusive financeiras, de implementação continuada dos projetos da rede, avançou-se em alguns apoios para a realização de vários cursos de formação de pescadores e formadores, bem como na produção de materiais pedagógicos.

O que fica claro é que os vínculos entre pesca artesanal e economia solidária na construção de políticas públicas se estabeleceram sobretudo nas atividades de formação, assistência técnica e incubação, desde a integração da Seap ao Proninc e a realização dos editais de incubação para autogestão de equipamentos públicos, até a mobilização da Rede Solidária da Pesca para a participação enquanto uma das redes atendidas no segundo PlanSeQ Ecosol, para o qual foi selecionado o Soltec da UFRJ como entidade convenente. Mais recentemente, porém, os vínculos das entidades de pesca artesanal na rede de PPES também vem se construindo com base na consolidação do campo do etnodesenvolvimento, como se verá a seguir.

4.4.13. Economia solidária, povos e comunidades tradicionais, etnodesenvolvimento

A interface da economia solidária com políticas relacionadas aos chamados *povos e comunidades tradicionais* se deu inicialmente e com mais força no caso das comunidades de quilombos, remanescentes de núcleos de resistência de ex-escravos africanos. A partir desta aproximação, foi sendo (re)construído um olhar sobre a economia solidária no Brasil que resgatava a história de experiências de organização social dos primeiros povos (matriz indígena) e dos quilombolas (matriz africana). Embora de fato não tenha existido maior aprofundamento na construção de estudos e representações da ES em torno das possíveis contribuições históricas dessas matrizes econômicas de base coletiva ou comunitária, é possível reconhecer como experiências pré-cooperativistas durante o período colonial iniciativas isoladas de forte conteúdo de cooperativismo comunitário integral, a exemplo das longevas República Comunista Cristã dos Guaranis e República de Palmares⁴⁴⁵. Só recentemente, porém, começam a ser construídas

⁴⁴⁵ Embora as missões sejam entendidas por estudiosos como Lugon (1976) como o início da construção de um “Estado cooperativo em bases integrais”, chegando a abranger cerca de meio milhão de pessoas, pode-se criticar que, apesar do caráter coletivista, persistiam formas de regulação e opressão dos jesuítas sobre os guaranis, nesse ponto descaracterizando-a como autogestão ou gestão democrática. Já no conjunto de comunidades de

pontes com a cultura e tradições dos povos originários e das comunidades quilombolas – no primeiro caso, de modo incipiente (ao contrário do que acontece em países latino-americanos de população majoritariamente indígena) e no segundo caso, de modo um pouco mais estruturado.

A seguir, com a consolidação do reconhecimento de demandas dos povos e comunidades tradicionais como questão de políticas públicas, este olhar ampliou-se para outros povos que vêm se reconhecendo no uso do termo, articulando-se a aceções críticas ao modelo de desenvolvimento hegemônico, que fazem referência a termos como “desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais” ou, como é mais usual no campo da ES, “etnodesenvolvimento”. Para além das infinitas discussões que este tipo de construção pode suscitar na comunidade de especialistas – em sua maioria, antropólogos, que aliás hesitam em usar estes termos –, o que interessa aqui é a apropriação legítima que os movimentos organizados nesta área vão fazendo, num entrelaçamento entre as práticas de comunidades tradicionais e os discursos de direitos típicos dos movimentos sociais, de modo a levar adiante suas lutas, o que tem se traduzido na produção de ações públicas específicas.

Desde o início do governo Lula, foram criados vários espaços institucionais voltados a políticas para povos e comunidades tradicionais, ou que têm algum diálogo com o tema, a começar pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) ligada à Presidência, criada em março de 2003, considerada um marco no reconhecimento das lutas históricas do movimento negro no Brasil e dedicada à articulação e execução de políticas voltadas à população negra e outros segmentos étnicos historicamente discriminados.

De modo mais específico, em dezembro de 2004 foi criada a “Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais” (CNPCT)⁴⁴⁶, presidida pelo MDS e secretariada pelo MMA. Em 2007, esta Comissão se tornaria a instância responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais⁴⁴⁷, que

Palmares, espalhadas por 350 km² na Serra da Barriga, as terras eram de propriedade coletiva, assim como a produção. O famoso quilombo, cuja população chegou a ser estimada entre 20 e 30 mil pessoas, resistiria por quase um século a dezenas de expedições da administração colonial, só vindo a ser totalmente exterminado em 1695, após a morte de seu último líder, Zumbi. Em documento de 1677 depositado na Biblioteca de Évora (Portugal) e transcrito pelo historiador Décio Freitas, o proprietário de terras Manuel Inojosa assim descreveu Palmares: “Entre eles tudo é de todos, e nada é de ninguém, pois os frutos do que plantam e colhem, ou fabricam em suas tendas, são obrigados a depositar às mãos do conselho, que reparte a cada um quanto requer seu sustento.” (in: FSP, “Caderno Mais”, abril/2000, www1.folha.uol.com.br/fof/brasil500/zumbi_1.htm). Sobre Palmares, ver também Péret (2002).

⁴⁴⁶ A CNPCT é formada por: 15 representantes de órgãos governamentais (Conab, Fundação Palmares, Funasa, Funai, Instituto Chico Mendes, Incra, MCT, MinC, MEC, MDA, MDS, MMA, MTE, Seap, Seppir), sendo que os representantes do MTE são os cargos ligados à Comissão Tripartite de Gênero e Raça; e 15 representantes de organizações não-governamentais, cada uma vinculada a um dos segmentos populacionais representados na comissão (agroextrativistas da Amazônia; caiçaras; comunidades de fundo de pasto; comunidades de terreiro; comunidades remanescentes de quilombos; faxinais; geraizeiros; pantaneiros; pescadores artesanais; pomeranos; povos ciganos; povos indígenas; quebradeiras de coco-de-babaçu; retireiros; e seringueiros).

⁴⁴⁷ Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Além dos PCTs, o decreto definiu *desenvolvimento sustentável* (“uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras”). Entre os objetivos da política, estão a

afirmou a primeira definição institucional de povos e comunidades tradicionais (PCTs), enquanto “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.” Mas esta não é a única instância, existem também instâncias permanentes dentro dos Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Rural, ligado ao MDA, e de Segurança Alimentar, ligado à Presidência, que contam em sua composição com representações dos povos e comunidades tradicionais⁴⁴⁸.

O marco legal da introdução do conceito de etnodesenvolvimento nas políticas federais é o decreto de 2003, que regulamentou procedimentos de reconhecimento e regularização das terras quilombolas, conforme previa a Constituição de 1988⁴⁴⁹. Além de definir competências dos diferentes órgãos envolvidos na regularização fundiária, o decreto instituiu Comitê Gestor para elaborar em três meses um plano de etnodesenvolvimento para as comunidades quilombolas, envolvendo a Casa Civil e outros ministérios e secretarias, sob coordenação da Seppir, que ficou responsável pela articulação de ações em mais de 20 órgãos. Em que pese as dificuldades de coordenação intersetorial da Agenda Social Quilombola, vários órgãos avançaram em ações específicas, principalmente para quilombolas e indígenas, como a Sesan/MDS, que apoia, por meio de editais públicas, a produção de alimentos para o autoconsumo das famílias e a construção de cisternas e cozinhas comunitárias em comunidades quilombolas, ou, em conjunto com o MMA, a Carteira Indígena para o desenvolvimento de hortas comunitárias, agricultura de subsistência, criação de animais, por meio de projetos com entidades indígenas ou indigenistas, e ainda os projetos e editais do MDA voltados aos povos quilombolas, como assistência técnica e extensão rural (Ater) diferenciada.

É neste contexto que se iniciam os diálogos com a economia solidária em 2004, quando a Senaes apóia o projeto de “Etnodesenvolvimento Econômico Solidário das Comunidades

regularização fundiária e proteção dos territórios tradicionais; a garantia de direitos civis básicos, incluindo o reconhecimento de seus habitantes, atenção à saúde etc.; o reconhecimento e respeito à diversidade étnica, à educação diferenciada e à prática religiosa específica; e a produção sustentável, respeitando o sistema de organização social e valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.

⁴⁴⁸ O Condraf criou um “Comitê Permanente de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia” em 2004, e depois desagregado em 2011, dando origem a um “Comitê Permanente de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”, que deve, segundo suas atribuições, se articular à Comissão do MDS/MMA. Já o Consea conta, entre suas comissões permanentes, com a CP 5 (segurança alimentar da população negra e povos e comunidades tradicionais) e CP 6 (segurança alimentar dos povos indígenas).

⁴⁴⁹ Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003, que assegurou que o reconhecimento para fins de titulação será atestado mediante autodefinição da comunidade. Posteriores instruções normativas do Incra regulamentaram que a autodefinição poderia ser feita através de simples declaração escrita da comunidade interessada, confirmada por relatório técnico de identificação e delimitação. Como se pode imaginar, o marco legal não significou o fim das disputas, sendo o tema da demarcação de terras tão polêmico. Já em 2004 o ex-PFL, atual DEM, ingressou com ação de inconstitucionalidade contra o decreto. Depois, em março de 2008, o Advogado-Geral da União determinou a suspensão dos processos em curso e a alteração da instrução do Incra, gerando fortes manifestações de repúdio por parte de movimentos quilombolas e entidades de direitos humanos.

Quilombolas”, o mesmo que depois daria origem à ação que se tornou a mais importante em volume de recursos no exercício orçamentário dos anos seguintes (PPDLES/Brasil Local). O projeto original nasceu de interlocução entre representantes da Senaes com a Seppir e a Fundação Palmares (ligada ao MinC), e executado pela Fubra, por meio de convênio com a FBB, e sob coordenação técnica do sindicalista Paulo Leboutte, ex-colaborador da equipe de ES do governo petista no Rio Grande do Sul e da ITCP/UFRJ e membro do “núcleo gaúcho” que coordenaria o PPDLES/Brasil Local nos convênios com a Fubra. O formato já envolvia a capacitação de agentes das próprias comunidades para atuarem na identificação de demandas e potencialidades locais⁴⁵⁰. À medida que o projeto se aproximava do fim, sob a avaliação positiva de seus resultados, a equipe da Senaes, por iniciativa do Defes, discutiu a possibilidade de sua continuidade, mas ampliando os segmentos atendidos. Nas edições posteriores do PPDLES/Brasil Local, as comunidades quilombolas continuariam a ter participação importante dentro do projeto, contando com cerca de 65 agentes quilombolas e 15 indígenas – embora alguns atores (particularmente envolvidos com a temática quilombola) avaliem que neste período subsequente tenha havido perda da identidade própria do etnodesenvolvimento.

Em 2009, no primeiro edital público do Brasil Local, o tema recuperaria em parte esta identidade própria, já que uma das modalidades previstas foi a de “etnodesenvolvimento e economia solidária”, no valor total de R\$ 1,6 milhão, para dois anos de convênio. A entidade selecionada na modalidade foi o Núcleo de Solidariedade Técnica (Soltec), ligado ao Centro de Tecnologia da UFRJ, cuja experiência anterior com ES em comunidades tradicionais vinha sobretudo do trabalho na Rede Solidária da Pesca, a partir da metodologia de pesquisa-ação idealizada pelo professor da Coopetec/UFRJ Michel Thiollent, correlacionada à metodologia na base da atuação dos agentes do Brasil Local. Entre os atores que se destacam individualmente na rede, vale mencionar Quêner Chaves dos Santos, que já trabalhara no apoio à organização produtiva de comunidades quilombolas gaúchas no governo Olívio Dutra e depois participou da equipe do projeto federal em 2004, permanecendo nas sucessivas edições do Brasil Local como responsável pelo etnodesenvolvimento e, desde 2009, como assessor da equipe do Soltec.

Entre os resultados das ações específicas de etnodesenvolvimento, o mais ressaltado nos documentos do projeto é a criação do primeiro banco comunitário quilombola, em Alcântara (MA). A proposta surgiu a partir da articulação dos quilombolas de Alcântara, reunidos no Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE), e do trabalho de base dos 10 agentes e da coordenação estadual do então PPDLES que atuavam junto às 8 comunidades existentes no

⁴⁵⁰ Neste projeto inicial, cujo objetivo era o “fortalecimento da organização coletiva do trabalho, característica marcante de muitas destas comunidades”, foram capacitados 46 agentes de desenvolvimento solidário selecionados nas próprias comunidades. Durante 10 meses, estes agentes receberam uma bolsa para, sob orientação da equipe da Fubra e aplicando a metodologia de “Diagnóstico Rápido Participativo”, identificar e caracterizar as potencialidades e demandas de várias naturezas em 216 comunidades distribuídas por 23 estados (o equivalente a 6% das comunidades quilombolas no Brasil, segundo o levantamento da Fundação Palmares). Em alguns casos, o trabalho dos agentes ajudou inclusive a estruturar empreendimentos solidários.

município⁴⁵¹. O pioneiro Banco Quilombola hoje integra a Rede de Bancos Comunitários liderada pelo Banco Palmas, cuja expectativa é apoiar a criação de iniciativas similares, em especial o primeiro banco indígena, em Itarema (CE), onde vivem os índios Tremembés.

Com relação aos povos indígenas ou originários, a aproximação teria se iniciado em 2006, com a atuação de 10 agentes de etnodesenvolvimento solidário de cinco etnias diferentes (Tikunas, Kokamas, Kambebas, Witotas e Marubos) na região do Alto Solimões (AM), tendo como principal resultado a primeira Caravana da Economia Solidária: “[d]urante aproximadamente 30 dias foram visitadas dezenas de comunidades indígenas – atingindo um universo superior a três mil pessoas – onde a pauta principal foi a Economia Solidária” (SANTOS, 2009: 16).

Outros marcos da inserção dos povos e comunidades tradicionais na rede de PPES dizem respeito à presença em espaços institucionalizados de diálogo social. Primeiro, na afirmação de suas demandas e articulação com a economia solidária nas resoluções da I Conferência Nacional de Economia Solidária em 2006. Depois, na representação da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) na bancada de entidades da sociedade civil do Conselho Nacional – embora esta participação tenha ocorrido de modo muito irregular até 2010 (cf. 4.6.1). E, de modo mais significativo, na realização da Conferência Temática de Etnodesenvolvimento (CTEtno) em maio de 2010, como etapa prévia à II Conaes⁴⁵². Pode-se mencionar ainda a inserção de categorias específicas no questionário do SIES reformulado entre 2007 e 2008, de modo a captar EES com estas identidades.

Embora o maior vínculo estabelecido com as redes de ES seja com as comunidades quilombolas (e em menor grau com grupos indígenas), organizações e movimentos de outros povos e comunidades tradicionais vêm reivindicando a economia solidária em seus discursos e práticas, bem como nas demandas junto ao poder público – como se pode apreender a partir da análise de documentos das reuniões da CNPCT ou das Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural ou de Igualdade Racial (2005 e 2009) –, notadamente comunidades de fundos de pasto, quebradeiras de coco e pescadores artesanais, mas também seringueiros, pantaneiros, geraizeiros, ribeirinhos, faxinalenses, caiçaras, povos de terreiro etc. A respeito da confluência com os valores e práticas da economia solidária, o documento sistematizado da CTEtno destaca as palavras do pantaneiro Pedro: “*Nas comunidades tradicionais a economia solidária já existia, mas não era para comercialização, era para o sustento*” (CNES, 2010d). Esta é

⁴⁵¹ Mas é bom lembrar que a escolha deste território para atuação dos agentes foi fortemente determinada no âmbito do GT Interministerial para o desenvolvimento sustentável de Alcântara, coordenado pela Casa Civil entre 2004 e 2005, e formado após as sucessivas pressões e denúncias do governo brasileiro perante organismos internacionais pelo desrespeito aos direitos dos povos tradicionais que habitavam Alcântara diante da instalação e dos planos de expansão da base espacial.

⁴⁵² A comissão organizadora da CTEtno incluiu representantes de Soltec/UFRJ, Conaq, e Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, e de 4 órgãos federais: Senaes, MDS, Seppir e Funai. Segundo o relatório final, participaram representantes de comunidades indígenas, quilombolas, geraizeiros, pantaneiros, fundos de pasto, ribeirinhos, faxinalenses, caiçaras, pescadores artesanais, retireiros do Araguaia, povos de terreiros e quebradeiras de coco, além de membros do poder público, universidades e outros movimentos sociais (CNES, 2010d).

representação razoavelmente consolidada, expressa nestes termos pelo assessor do projeto:

“As formas de produção destas populações se identificam muito com os princípios da economia solidária. São práticas de autogestão e auto-organização dos trabalhadores. Ou seja, os meios de produção estão nas mãos de quem produz. (...) Povos indígenas e quilombolas, por exemplo, *sempre tiveram sua forma de organização não na perspectiva do enriquecimento e do lucro, mas na partilha, na troca, na relação de confiança*. Isso tem muito a ver com a economia solidária. É por isso que hoje em dia existe esta relação mais orgânica entre os povos e tradicionais e o modelo de desenvolvimento proposto pela economia solidária. A economia solidária agrega um conjunto de ações e instrumentos que fortalecem essas práticas. (...) Já existe uma relação forte entre os dois movimentos” (SANTOS, entrevista ao jornal *Brasil Local*, 15/10/2008, grifos meus).

Os atores reunidos na CTETno tentaram, a partir de discussões ali realizadas, avançar na construção de um consenso em torno do conceito de etnodesenvolvimento que servisse como parâmetro para políticas públicas. O resultado foi um extenso agregado de diretrizes, em que se destacam a garantia de demarcação, titulação e proteção dos territórios tradicionais, a garantia de igualdade de direitos com respeito à diversidade, e a exigência de políticas de fomento à produção sustentável, tais como linhas de crédito, financiamento para inovações tecnológicas apropriadas, certificação participativa, apoio a comercialização, assessoria técnica e formação diferenciadas (CNES, 2010d: 29). De acordo com a sistematização da CTETno, “essa formulação expressa um conceito ainda em construção, que deve ser revisitado e reformulado no caminhar desse movimento, com base nas práticas e nas experiências cotidianas dos povos e comunidades tradicionais.” Mais adiante, o documento conclui: “Portanto, o etnodesenvolvimento *não é a adaptação das populações tradicionais ao capitalismo*. O etnodesenvolvimento busca um novo modo de produção e distribuição e uma nova civilização” (*ibid.*: 30, grifos meus).

Esta ressalva parece necessária pois, como a própria ES e outros terrenos conceituais heterogêneos, também este está atravessado por dilemas e conflitos, especialmente em torno dos sentidos atribuídos ao *desenvolvimento*. O antropólogo da UnB Paul Little identifica duas forças em constante tensão nos processos de etnodesenvolvimento local: “por um lado, a construção política da 'autonomia cultural' por parte do grupo étnico frente ao Estado nacional e, por outro, a operacionalização de formas de integração desse mesmo grupo étnico nas estruturas da economia nacional e internacional” (LITTLE, 2002: 40). Já o antropólogo Ricardo Verdum (2002), é ainda mais crítico ao “mito do etnodesenvolvimento” enquanto renovação do integracionismo indigenista, de forma análoga ao que o “desenvolvimento sustentável” representaria para o desenvolvimento. Estas reflexões críticas na comunidade de especialistas não devem ser ignoradas nas arenas de disputa político-conceitual, nas quais chocam-se diferentes sentidos para os mesmos termos, envolvendo propostas de todo tipo em diferentes gradações da subordinação à autonomia. Mas trata-se ao mesmo tempo de reconhecer que identidades e práticas se reconstróem a todo momento de forma imbricada, e este mesmo movimento se verifica nas políticas públicas, assumindo no caso da rede de PPES ressignificações que fortalecem os grupos envolvidos na sua interlocução com entidades de apoio e órgãos governamentais.

4.4.14. Economia solidária, segurança pública, prevenção e combate à violência:

Esta foi uma interface em que os vínculos não foram tão fortes como se poderia esperar – afirmação que pode causar perplexidade, dado o elevado volume de recursos repassados à Senaes/MTE pelo Ministério da Justiça, no âmbito de seu Programa de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci). Lançado em 2007 com previsão total de investir R\$ 6,7 bilhões até 2012 em amplo conjunto de estratégias, o Pronasci (apelidado de “PAC da Segurança”) se propôs uma “mudança de paradigma na segurança pública”, ao incluir volumosos recursos para parcerias com outras áreas de políticas, atuando na prevenção e no combate às causas multidimensionais da violência, por meio da criação de alternativas de superação de déficits históricos de acesso a cultura, educação, trabalho, infraestrutura básica de serviços públicos, moradia etc.

No caso da cooperação entre MJ e MTE, celebrada em agosto de 2008, a previsão até 2012 foi de repassar R\$ 60 milhões só para as ações do chamado “Pronasci Ecosol”, sob responsabilidade direta da Senaes. A articulação inicial feita pela equipe do Defes/Senaes com assessores do Pronasci direcionou-se ao projeto Brasil Local, ainda sob execução da Fubra, e ao qual o MJ aportaria R\$ 2,6 milhões, garantindo assim, junto com mais R\$ 5,6 milhões do orçamento da própria Senaes, a continuidade do projeto, ameaçado por mais uma crise. Para justificar o direcionamento, os recursos foram destinados a garantir a atuação de 100 agentes de desenvolvimento solidário em áreas com altos índices de violência, incluídas entre os chamados “Territórios de Paz” identificados pelo MJ como prioritários para atuação – além de permitir o funcionamento de parte da estrutura de assessores estaduais do Brasil Local para o Pronasci.

Além do eixo de atuação de agentes (chegando a 200 na meta total) para fomento à ES em comunidades mapeadas pelo Pronasci, a parceria foi construída em cima de outros três eixos de metas: implantação de 100 bancos comunitários (eixo no qual se aproveitaria para expandir a rede de bancos comunitários, a partir de projeto que vinha sendo construído com o Instituto Palmas para constituição de 150 BCs); fomento à estruturação de EES entre jovens e adultos egressos do sistema prisional ou cumprindo pena em regime semiaberto, aberto e condicional, envolvendo também seus familiares na geração das atividades de ES, para as quais estava previsto inclusive o apoio à aquisição de máquinas e equipamentos; e criação de incubadoras de EES dentro de presídios, para atender jovens e adultos cumprindo pena em regime fechado.

Mas já no ambiente de alterações no marco de convênios, diante da necessidade de efetuar chamada pública, o que impediu o aditamento do convênio com a Fubra, a Senaes foi obrigada em dezembro a devolver ao MJ R\$ 900 mil originalmente designados ao Brasil Local. Também foi nesse mesmo contexto que foram devolvidos outros R\$ 4 milhões ao MJ, originalmente destinados à parceria com o Palmas para constituição de bancos comunitários, mas cujo projeto, conforme se antecipou, foi questionado em vários pontos pela Conjur/MTE, inviabilizando assim a execução. E ainda, tampouco pôde ser realizada a chamada pública originalmente prevista para sair em 2008 visando a seleção de propostas de Oscips no eixo de constituição de EES envolvendo egressos e familiares, de novo por questionamentos da ConJur/MTE, que neste caso

discordava da previsão de repasses para bens de capital a Oscips – um posicionamento que também atingira a ação de catadores e que a Senaes foi questionar à AGU.

Neste último caso, os recursos do MJ foram redirecionados a projetos com os governos dos estados do Acre e do Rio de Janeiro, que já vinham dialogando com a Senaes e desenvolviam ações no Pronasci, embora no fim só a primeiro convênio tenha sido efetivado⁴⁵³. A interlocução com o Governo do Acre se iniciou ainda com o Instituto de Administração Penitenciária do estado, então comandado por Laura Okamura, que a partir de fevereiro de 2009, se tornaria titular da Secretaria de Desenvolvimento para Segurança Social, cuja nova área de Inclusão Socioproductiva passou a concentrar também a articulação com as políticas de economia solidária. Esse foi um estado, portanto, onde as dinâmicas prévias das redes de políticas públicas atuavam no sentido de fortalecer uma visão ampliada da política de segurança, que incluía ações de ES voltadas à população de presos e egressos do sistema penal estadual – mais uma alternativa diante dos desafios relacionados ao fato de que o Acre tem a maior população carcerária do país (proporcionalmente à população estadual). Na gestão de Okamura, que atuou fortemente na captação de recursos diversos ao estado, o Iapen submeteu à Senaes um projeto de ES no valor de R\$ 1,9 milhão para a constituição de padarias comunitárias em quatro Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP), definidas pelo governo estadual a partir de indicadores de maior vulnerabilidade socioeconômica e maior violência e criminalidade. Além de envolverem 400 pessoas nos bairros considerados de risco, o projeto previa também a dispensa de licitação às padarias para fornecimento aos presídios. Esta parceria inicial via Pronasci abriu as portas de diálogo para um segundo convênio com a SEDSS do Governo do Acre, que acabou sendo o maior convênio em termos de recursos no segundo período de governo (R\$ 8 milhões), mas este destinava-se a atender projetos de ES de vários tipos, e não diretamente ações junto a apenados e egressos.

Em agosto de 2009, já com o parecer favorável da AGU acerca do repasse de recursos de investimento às Oscips, a Senaes e o MJ lançaram concurso de projetos para implantação de EES em 11 estados, com localidades pré-definidas em cada um deles. No fim, após muitos adiamentos e recursos, foram selecionadas 10 entidades parceiras, envolvendo R\$ 14,5 milhões⁴⁵⁴. Com os atrasos, os termos só foram firmados no final do exercício de 2009, ficando o início dos repasses – e das atividades – para o ano seguinte.

⁴⁵³ No caso do Governo do Rio, o projeto submetido pela Secretaria de Estado de Assistência Social, no valor de R\$ 2,5 milhões, foi considerado pela Senaes sem condições para aprovação, mesmo depois de efetuar as correções solicitadas. Com isso, os recursos empenhados para o projeto não foram executados.

⁴⁵⁴ As Oscips parceiras são: Vitória Régia (PA), Família Cidadã (DF), Gerar (PR), Tercon (CE), Adesc (BA), Aprecia (MG), Labore (PE), Brasil Social (RJ), Guayí (RS) e Integra (SP) – os três últimos com os maiores projetos, no valor de R\$ 1,650 milhão cada. Já no ES, a entidade originalmente selecionada foi o Idesbre, motivando dois recursos. Após muitas idas e vindas nas deliberações em torno dos recursos, inicialmente estendendo o prazo para apresentar propostas (como fora feito em outras UFs), no fim a comissão julgadora decidiu reabrir processos de seleção para o ES, “preocupada com o ambiente que se constituiu (...) em relação à disputa deste projeto, diferentemente dos outros estados” e considerando o novo prazo necessário “para garantir a boa aplicação do recurso público e a eficácia de um projeto tão caro para os ministérios envolvidos nesta parceria”, conforme nota informativa assinada pelo secretário Singer em 27 de novembro de 2009.

Também no fim de 2009 foi fechada a outra grande parceria, em volume de recursos, da Senaes com um ente federado, desta vez com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, no valor total de R\$ 7,8 milhões, igualmente articulada dentro do Pronasci para implantação do chamado projeto Rio Ecosol em quatro comunidades – Santa Marta, Cidade de Deus, Mangueiras e Complexo do Alemão. O objetivo foi complementar as estratégias de “pacificação” da atual política de segurança nestas comunidades através da criação de oportunidades e alternativas, incluindo: levantamento do “tecido socioprodutivo” para dialogar com o que já existe localmente; formação e equipagem para estruturação de EES em especial em atividades já encontradas (alimentação, artesanato, construção civil, cultura, comunicação); e criação de um banco comunitário na Cidade de Deus; além de uma iniciativa de resgate identitário, chamada Projeto Memória, também com vistas a alimentar o espírito da autogestão nos territórios (cf. COSTA, M. & CASTILHO, 2011).

A terceira parceria entre a Senaes e um ente federado com recursos do Pronasci é o convênio com a Prefeitura de Bagé (RS), fechado no fim de 2009, no valor de R\$ 2,6 milhões, para a construção de um “complexo de formação e qualificação de EES” para atender jovens em conflito com a lei ou vulneráveis à violência, suas famílias e as comunidades identificadas como prioritárias no município por seu perfil socioeconômico.

Já no eixo dos bancos comunitários, só em 2010, com o lançamento da chamada pública das finanças solidárias, deu-se prosseguimento à articulação, com o MJ entrando com R\$ 8,8 milhões dos recursos para os convênios realizados pela Senaes com as entidades que atuarão regionalmente na modalidade “bancos comunitários”, além do convênio com o Instituto Palmas como parceiro no suporte e integração nacional da ação, com previsão total de 81 BCs articulados. Resta identificar, porém, quais são os bancos comunitários a serem efetivamente implantados dentro de Territórios de Paz no âmbito de cada uma dessas parcerias, o que não ficou definido de antemão no edital.

Quanto à proposta das incubadoras em presídios, muito citada na época de celebração da cooperação entre MJ e MTE, nenhum projeto nesse sentido chegou a ser concretamente implantado, levando a uma rediscussão deste ponto no acordo do “Pronasci Ecosol”. Tampouco foi possível identificar, até o fim de 2010, registro de efetivo envolvimento institucional do MJ no acompanhamento das ações de apoio a incubadoras universitárias de cooperativas vinculadas a temas de interesse da pasta, muito embora tenha sido formalmente incluído no Comitê Gestor do Proninc, e assim referendado pelo decreto que institucionalizou aquele programa.

Além dos projetos ligados às estratégias do Pronasci, o outro tema a envolver relações na interface entre ES e segurança pública foi o do cooperativismo social, cujas discussões, como se viu, vêm sendo lideradas pelo campo da saúde mental, mas que também engloba outros segmentos “em situação de vulnerabilidade social”, como jovens e adultos apenados ou egressos do sistema prisional. Foi nesse sentido que representantes do MJ e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária integraram o GT de cooperação internacional Brasil-Itália e a delegação brasileira para intercâmbio com experiências italianas de cooperativas sociais, tendo

oportunidade de conhecer *in loco* iniciativas de economia social envolvendo apenados e egressos naquele país.

Enfim, o que este quadro sintético mostrou foram dinâmicas mais escassas de interação, tendo o MJ se envolvido basicamente como órgão financiador, sem ir muito além da participação mais formal nos espaços de gestão da ação, inexistindo portanto a mesma disseminação institucional observada em outros órgãos federais de vínculos moderados a fortes. Sobretudo, por conta do formato baseado no apoio a projetos já existentes, principalmente no caso dos agentes de desenvolvimento e das Oscips, com metodologias similares à respectiva atuação em projetos prévios, independente das características específicas das comunidades inseridas nos Territórios de Paz, o andamento dos projetos no sentido de construção de alternativas sustentáveis capazes de contribuir para uma “cultura de paz” variou fundamentalmente segundo o perfil, desempenho e inserção territorial das diferentes executoras. É portanto um quadro que deixa em aberto (em todo caso, mais do que em outras ações) a estabilidade das interações e a continuidade desta linha de ação pública no plano federal. Não significa que não haja casos relatados como positivos por gestores/as e técnicos/as que acompanham *in loco* os projetos. Pelo contrário, há inclusive registros de atividades e iniciativas que foram bem além dos projetos originais, graças ao empenho e dedicação dos parceiros responsáveis pela execução, por ex. a busca de parcerias com outras entidades públicas e privadas, ou impactos significativos em termos sociais e até psicológicos para participantes, e que nem podem ser mensurados quantitativamente. Mas o que se discute aqui é que, ao menos neste período inicial de implantação, as relações nesta interface não se fortaleceram ao ponto de que os vínculos na rede de PPES se estabilizassem, apesar do imenso potencial de articulação com base em outros olhares sobre a segurança pública.

4.4.15. Outras interfaces: os vínculos moderados a fracos na rede de políticas federais

Se as relações nos entrecruzamentos de agendas políticas relatados até aqui podem ser considerados de moderadas a fortes na rede de PPES, nos casos descritos nessa seção a interlocução foi mais esparsa (pelo menos no período analisado), e a execução, quando houve, traduziu-se em projetos isolados ou que envolviam a ES de modo apenas implícito. Em alguns, havia até assento no CNES – num evidente esforço de pautar interações consideradas estratégicas para o fortalecimento da ES na agenda governamental –, mas isso não se refletiu em igual disseminação do tema pra dentro do órgão, como MF, MI, MMA, MCidades ou Mapa. Houve aqueles no limiar para envolvimento mais forte, que contudo não se concretizou conforme esperado (MI, MME, MCidades, MMA), outros envolvem interações de modo mais indireto, e mais funcional (por ex. Conab, no PAA).

Nesse sentido, reviso a seguir 7 áreas de políticas públicas com alguma interação na rede: *cooperativismo agroindustrial, fomento ao artesanato, habitação de interesse social, inclusão digital e software livre, pequena mineração, expansão da eletrificação rural e meio ambiente.*

► **Economia solidária e cooperativismo agroindustrial:** não é surpresa que nesta interface com a rede de PPES os vínculos sejam fracos ou até inexistentes em vários momentos: trata-se de arena de disputas (inclusive legiferantes, como se verá na seção 4.5) entre o cooperativismo de base empresarial, vinculado à OCB – e que tem no Denacoop/Mapa, seu interlocutor privilegiado – e do “novo cooperativismo” ou “cooperativismo solidário” reivindicado pelas entidades da ES que articulam grande número de cooperativas, principalmente Unisol e Unicafes. Ao mesmo tempo, houve claro esforço para tentar inserir os representantes do cooperativismo “tradicional” na rede de PPES, e é por isso que se considera que dela participam, mesmo que suas relações sejam de antagonismo. Foi nesta aposta de relação, e enfrentando forte resistência de atores do FBES, que os dirigentes da Senaes insistiram na participação do Denacoop e da OCB no Conselho (*cf.* 4.6.1). Para o Denacoop, porém, a criação da Senaes parece ter representado uma ameaça ao espaço institucional consolidado, e uma forma de evitar isso foi, logo no decreto de criação da nova estrutura, garantir que à Senaes caberiam as políticas voltadas ao “cooperativismo urbano”. Esta separação simplesmente não se sustenta, já que parte expressiva de iniciativas e organizações de ES atua na zona rural, ao mesmo tempo em que as políticas que beneficiam a agricultura familiar têm forte diálogo com a temática (aí incluídas as modalidades do PAA efetuadas pela Conab, autarquia vinculada ao Mapa que assim se configura paradoxalmente como uma das principais relações da ES na interface com a agricultura familiar).

O Denacoop é responsável por ação de “Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo” dentro do programa “Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio”, porém é difícil imaginar que seus recursos cheguem a beneficiar cooperativas e associações rurais que se reconhecem e são reconhecidas como ES. Os técnicos do Denacoop afirmam que a ação beneficia alguns processos produtivos de “pequena escala” (evidenciando o desconhecimento sobre o que afinal caracterizaria uma cooperativa de economia solidária), mas de fato seria preciso grande cruzamento de microdados sobre as cooperativas beneficiadas pra saber se há alguma correspondência. O contraste com conteúdos e formas das políticas de economia solidária é tão evidente que fica até difícil comparar, por ex. o tema de espaços e mecanismos de participação e controle social é inexistente (a não ser pelos diálogos com o sistema OCB).

► **Fomento a empreendimentos solidários de artesanato:** O caso do programa “Artesanato Brasileiro” (PAB), a cargo do MDIC, é exemplo de relação praticamente inexistente, em que pese a paradoxal existência de uma ação formal. Na elaboração do PPA 2008-2011, foi incluída dentro do PAB a ação de “Fomento a Redes de Cooperação de Artesanato em Economia Solidária”, com execução a cargo da Senaes (Coordenação de Comércio Justo e Crédito). A proposta era, por meio da ação, executar parcerias com entidades públicas e privadas para consultoria, assistência técnica, e equipagem de redes de empreendimentos solidários que atuam com artesanato. Porém, sequer houve orçamento para a ação no seu primeiro ano de existência. Depois, em 2009, um único projeto foi apoiado; e em 2010, a LOA novamente foi reduzida, prevendo apenas R\$ 10 mil⁴⁵⁵.

⁴⁵⁵ Em 2008, a LOA previu R\$ 1 mil, só para que a ação não fosse cancelada. Em 2009, dos R\$ 169 mil previstos na LOA, foram empenhados R\$ 98,5 mil, cuja metade foi paga como RAP no ano seguinte, para um convênio com a prefeitura de São Francisco (MG) para elaboração de plano de negócios e de planejamento estratégico e reaplicação de conhecimentos e tecnologia junto a uma “rede de cooperação em artesanato”.

Na justificativa para a ação não ter sido executada, o coordenador da Senaes reclama do recurso insuficiente para celebrar parcerias, que ademais deveriam ser efetuadas obrigatoriamente por chamada pública (no caso das entidades privadas sem fins lucrativos). Nos documentos e materiais do PAB, fica evidente que os conteúdos e formatos da ES não se disseminaram para dentro do programa enquanto alternativa a ser incorporada em seus referenciais e ações. Contudo, as relações nesta interface podem ser observadas na ponta, em casos de iniciativas que se reconhecem no campo da economia solidária e que acessam o PAB em suas outras linhas, por ex. a de apoio a feiras e eventos de comercialização da produção artesanal, embora não seja possível mensurar o universo de beneficiários que efetivamente articula as duas temáticas.

► **Economia solidária e habitação de interesse social (HIS):** as histórias de construção de políticas em cada uma dessas temáticas se cruzam em muitos sentidos, embora sua articulação seja uma das que mais permaneceu mais no campo potencial. O próprio Ministério das Cidades é estrutura nova no governo federal, cujo reconhecimento institucional tem para o movimento de reforma urbana – um dos mais ativos do período da redemocratização – simbolismo similar ao que a Senaes tem para o movimento organizado de ES.

Um dos primeiros momentos em que as histórias se cruzam é na movimentação dos atores de economia solidária em busca de fundo próprio em 2004, quando se identificou fundo então inativo no MDS (o FAS) e se articulou junto ao órgão e à CEF para redirecioná-lo à ES. Porém o FAS acabou virando fonte do Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS), criado em 2005 na mesma lei⁴⁵⁶ que instituiu o sistema público do setor (SHIS), um dos que mais tarde serviria de inspiração em alguns elementos para a elaboração do projeto de criação do sistema de ES (cf. 4.5).

No PPA 2004-2007, dentro do programa “Habitação de Interesse Social” foi criada ação de “Financiamento Habitacional para Cooperativas e Associações Populares”, conhecida como “Crédito Solidário” (pois o financiamento é concedido a pessoas físicas, desde que *obrigatoriamente* associadas em organizações). As modalidades previstas incluem compra de material de construção, compra de terreno e construção, construção em terreno próprio, e reforma de unidade habitacional.

Em 2009, o “programa” Crédito Solidário (PCS) foi paralisado durante meses, após o redirecionamento da política de HIS para o programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV). Antes mesmo disso, a execução do PCS já tinha desempenho inferior ao previsto às metas orçamentárias anuais, atribuído às “dificuldades dos proponentes na apresentação de documentação e elaboração de projetos à CEF para a contratação do crédito”⁴⁵⁷. Mas, de modo esclarecedor sobre o que está em jogo num campo que conjuga fortes interesses da especulação imobiliária e do capital financeiro, identifica-se desde o início enorme abismo entre a perspectiva do MCidades para avançar na superação da desigualdade habitacional histórica (em especial na gestão Olívio Dutra), e o relativo desinteresse da CEF para operar o PCS (cf. NAIME, 2009). O MCMV, por sua vez,

⁴⁵⁶ Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

⁴⁵⁷ Os dados do MCid mostram, por ex., que em 2004 foram selecionadas mais de 800 propostas (beneficiando cerca de 46 mil famílias), prevendo aplicar mais de R\$ 400 milhões; destes, foram contratados R\$ 18 milhões em 2005. Entre 2006 e 2009 (até maio, quando cessaram as operações, retomadas só quando nova norma solucionou a questão da obrigatoriedade de seguros), foram contratados mais R\$ 352 milhões. Ao todo, até 2010, segundo Lago (2011, *apud* BUONFIGLIO & BASTOS, 2011), foram contratadas 30 mil unidades com associações e cooperativas, sob investimento de R\$ 381 milhões.

consolidou a desigualdade entre os modelos de política habitacional: após alterações na legislação, o PCS foi incorporado ao novo programa como linha “MCMV entidades”, mas é a linha “MCMV empresarial”, voltada a grande projetos imobiliários de construtoras privadas – descolados dos instrumentos de planejamento municipal que previa o SHIS – que concentra o grosso dos recursos do programa habitacional: apenas 3% do total de unidades financiadas pelo MCMV são destinados às contratações com associações e cooperativas (cf. BUONFIGLIO & BASTOS, 2011).

Consagrou-se assim na atual política de HIS a tendência que vem surfando o recente *boom* imobiliário, com seus efeitos de superconcentração e sobrevalorização – só que com recursos públicos. Os movimentos de resistência a esta tendência especulativa ainda acessam algum recurso, sendo o exemplo mais notável o da cooperativa Utopia e Luta (Coopsul), de Porto Alegre, que em maio de 2009 obteve a regularização fundiária pelo Crédito Solidário, constituindo o primeiro caso de um antigo prédio público reformado para fins de moradia popular⁴⁵⁸. Mas de modo geral o ambiente no fim de 2010 era desfavorável ao fortalecimento de políticas de apoio às iniciativas sob a perspectiva autogestionária, na contramão do que parecera se desenhar quando da institucionalização do SHIS. Por outro lado, ao longo do período as interações com outros atores envolvidos nas PPES federais foram esparsas, apesar do MCid ter assento no CNES⁴⁵⁹ e de terem sido apoiados projetos pontuais junto a movimentos pró-moradia, por ex. com a ITCP/USP.

► **Economia solidária, inclusão digital e software livre:** a “inclusão digital” (ID), termo utilizado para se referir à gigantesca tarefa de solucionar o chamado *apartheid* digital – outra das faces da concentração de renda e da desigualdade à brasileira⁴⁶⁰ –, é mais um campo em que entram em choque concepções e posturas variadas e por vezes opostas dentro dos órgãos federais envolvidos em diferentes ações (frequentemente desarticuladas): Comunicações, Planejamento, C&T, Cultura, Educação ou a própria Casa Civil, à qual foi vinculada o Instituto de Tecnologia da Informação (ITI). Dentro disso cabem desde posturas utilitaristas que frequentemente reduzem a ID à instalação de telecentros e ao aprendizado do uso de novas tecnologias com o principal objetivo de “inserir no mercado de trabalho”, até uma perspectiva ampliada que passa pela apropriação crítica destas tecnologias e até seu questionamento, e pela produção de conteúdos e conhecimentos dentro das realidades nas quais as TI passam a ser disponibilizadas.

Nesta perspectiva crítica, o campo de debates e ativismos é vasto: cultura digital; ética *hacker*; plataformas livres; metareciclagem; *copyleft* como promoção de liberdades e combate à

⁴⁵⁸ A Comunidade Autônoma Utopia e Luta formou-se a partir de ocupação iniciada em 2005 (durante o Fórum Social Mundial) de prédio do INSS ocioso havia 10 anos. As negociações com MCid, CEF e INSS duraram 3 anos até o projeto final de recuperação habitacional, e durante o processo o movimento criou a cooperativa Coopsul. No prédio onde residem 42 famílias, também há um centro cultural, uma horta comunitária, e a Coopsul realiza outras atividades, como oficinas de padaria, costura e serigrafia. Cf. “Assentamento em prédio público desafia política habitacional” (in: *Portal Sul21*, 30/09/2011) e <http://coopsul.blogspot.com>

⁴⁵⁹ Por muito tempo, o principal interlocutor da Senaes no MCid foi o Assessor de Relações Internacionais Luis Fabbri, representante do órgão no CNES, mas com a saída deste, a interlocução no Conselho Nacional foi assumida, de modo mais institucional, pela Secretaria Nacional de Habitação.

⁴⁶⁰ Segundo a Pnad/IBGE, em 2003 apenas 11,4% dos domicílios brasileiros tinham computador com acesso à internet. Embora este dado venha aumentando nas últimas Pnads, cabe lembrar que, segundo estudo do Ipea de 2010, apenas 47% dos municípios brasileiros dispunham de infraestrutura para conexão à internet em banda larga – entrave fundamental às várias iniciativas governamentais de ID em curso (mas a discussão de um plano nacional de universalização da banda larga só entrou na pauta no fim do governo Lula).

expansão das leis de *copyright*; o espírito colaborativo que está na essência da produção e disseminação de conhecimentos; a crítica generalizada à lógica de privatização dos *commons* (em tradução livre: os bens comuns, partilhados) típicos da esfera do conhecimento e da cultura, bem como a crítica à lógica de “obsolescência programada” que freneticamente impõe novas necessidades de consumo vinculadas às TICs; entre muitos outros temas com significativas pontes de aproximação com discussões no seio da ES. Estes temas vêm sendo debatidos por setores do movimento de *software* livre brasileiro, que se caracteriza por notável grau de politização no debate sobre tecnologias livres, em comparação com outros países onde predominam discussões mais “*tech*”. O próprio governo Lula destacou-se por avanços no uso institucional do *software* livre, embora de modo extremamente heterogêneo no conjunto de órgãos federais, na maioria deles a migração permanecendo um desafio – mesmo sob o argumento, mais comumente utilizado junto aos gestores públicos, de eliminar os custos com as exorbitantes licenças corporativas.

Da parte da ES, vários atores e coletivos estão envolvidos com a pauta do *software* livre e da cultura digital, a começar pelas cooperativas de técnicos que optaram por atuar apenas com tecnologias livres, e têm forte presença nos espaços de articulação de ES, como as pioneiras Solis (Lageado, RS), Colivre (Salvador, BA) – responsável pelo desenho do sistema “Cirandas” (rede digital do FBES) – e Tecnolivre (Lavras, MG), com destaque também para o envolvimento de D. Tygel (da secretaria executiva do FBES), ou dos gaúchos M. Steffen (ex-Consol e integrou a equipe do Casas Brasil), E. Rodrigues e L. Uberdan (ambos colaboradores no blog Brasil Autogestionário, tendo o primeiro integrado a coordenação nacional e equipe de formação do Casas Brasil).

Apesar do “namoro” forte entre os dois campos, na esfera das políticas públicas esse diálogo se assemelha muito ao que aconteceu na área da cultura, com aproximações vindas pela base social, mas avançando pouco na interação governamental – no caso da inclusão digital, de modo ainda mais dramático, pois tratava-se de vários órgãos “disputando” a área entre si. De todas as ações, foi no Casas Brasil (inicialmente abrigado no ITI, depois transferido ao MCT) que este diálogo mais avançou por seu caráter inovador. Porém o projeto sofreria grave revés já no seu primeiro ano: a proposta inicial de mil Casas foi reduzida para apenas 90, das quais apenas 56 chegaram a ser implantadas, após obstáculos variados na implementação e sucessivas crises que culminaram na quase extinção do projeto, hoje absorvido como ação de ID na rede de extensão universitária federal.

O que existiu de mais relevante na aproximação entre os campos de políticas foram: as inúmeras atividades de divulgação, sensibilização e debate em encontros e seminários variados, incluindo o Fórum Internacional de Software Livre, realizado anualmente em Porto Alegre desde 2000, e no qual o próprio secretário Singer participou na edição de 2007, além de muitos outros espaços em que as relações com economia solidária estão sempre em alguma discussão (Oficinas de Inclusão Digital, Consegi etc.); a produção de conteúdos de ES nos processos de formação das Casas Brasil, em que foi importante a participação dos militantes da economia solidária; ou a inserção de eixo de “comunicação e divulgação” nas resoluções que emergiram da II Conferência sobre as áreas prioritárias de políticas públicas; além da junção do tema “na ponta” em projetos executados dentro das linhas de apoio de políticas federais.

► **Cooperativismo na pequena mineração:** Os diálogos com o Departamento Nacional de Produção Mineral, do MME, se iniciaram ainda em 2003, com a participação da então recém-criada Senaes para falar de cooperativismo em seminário sobre APLs de base mineral. Depois, em 2005, os dois órgãos organizaram o I Seminário de Cooperativismo e Formas Associativas na Mineração, para abordar especificamente a ES como alternativa para pequenas mineradoras e organizações de garimpeiros no país, muitos de atuação informal. Em 2006, os dois órgãos promoveram o II Seminário, e o MME participou em curso de formação de gestores federais. Na época se discutia a criação de um “Programa Nacional de Cooperativismo na Mineração Brasileira”, mas nunca houve proposição acabada neste sentido. No PPA, o MME conta com uma ação de “Difusão Tecnológica e Extensionismo Mineral” dentro do programa “Mineração e Desenvolvimento Sustentável”, na qual, entre ações de fomento à micro, pequena e média mineração, fala-se em apoiar cooperativas e associações de garimpeiros. A partir de 2007, o refluxo nas relações institucionais é notável, e o III e IV Seminários serão promovidos apenas pelo MME, que além disso tem dedicado maior atenção à discussão dos “APLs de base mineral”, em parceria com Sebrae e também em diálogo com a OCB (que tem cerca de 60 cooperativas filiadas no ramo mineral, com 20 mil cooperados).

► **Economia solidária e ações integradas à expansão da eletrificação rural (Luz para Todos):** Diálogo mais promissor com a área de política energética foi aberto no fim de 2006 por meio do PPDLES e o programa Luz para Todos – mas não envolvendo especificamente o MME, e sim a Eletronorte, uma das centrais do sistema Eletrobrás, que é o operacionalizador do programa federal de expansão da eletrificação rural. A Eletronorte mantém um projeto de “Ações Integradas”, com base na constatação de que só a chegada da energia elétrica não é “condição suficiente para promover o desenvolvimento econômico e social das populações atendidas”, daí a busca por parcerias com outros programas governamentais visando ofertar um “Pacote de Cidadania”.

No caso da Senaes, a parceria significou atuação via PPDLES em comunidades rurais (assentamentos e sobretudo quilombos – tendo sido os atores ligados ao “etnodesenvolvimento” no PPDLES os mais ativos nesta articulação), em 3 estados da área de abrangência da Eletronorte para capacitação e financiamento de 14 “centros comunitários de produção” destinados ao processamento de mandioca, fruta, produção de farinha, piscicultura etc. (10 no PA, 2 no MT, 2 no TO). Uma primeira fase de sensibilização e formação nas comunidades rurais e quilombolas foi concluída em 2007, e havia expectativa de ampliar para outros estados, chegando a haver reunião conjunta PPDLES/Eletronorte no caso do AM. Entre 2009 e 2010, a Eletronorte acabou lançando apenas os 3 editais de chamada pública destinados a cada um dos estados que abrangem as comunidades nas quais já havia sido feita a mobilização inicial⁴⁶¹. Não há informações sobre os desdobramentos destes editais, mas parece provável que a interlocução tenha sofrido refluxo após as crises que o PPDLES/Brasil Local enfrentava na época.

⁴⁶¹ Os três editais destinaram-se ao apoio de propostas de “capacitação em economia solidária para organização econômica e social das comunidades beneficiadas pelo programa Luz para Todos”, sendo que cada um contemplaria apenas uma proposta: 2 comunidades no MT (R\$ 100 mil), 7 comunidades no PA (R\$ 318 mil) e outras 2 no TO (R\$ 120 mil).

► **Economia solidária e meio ambiente:** este foi outro caso de notável desarticulação na esfera de políticas públicas, apesar da forte convergência, ou mesmo imbricação, dos dois temas na base, conforme resolução da II Conaes: “[a] dimensão ambiental é um desafio importante para a economia solidária e constitui um de seus pilares”. Trata-se, nos dois casos, de pensar abordagens centradas em “modos de vida sustentáveis” (cf. SCHMIDT, 2010), noção sendo desenvolvida desde os anos 1990 e que nas ações governamentais se manifesta por ex. no estímulo junto a iniciativas de economia solidária para o desenvolvimento ou disseminação de tecnologias sociais focadas em aspectos ambientais (bioconstruções, energias renováveis etc.), ou, mais notadamente, para práticas de *agroecologia* – tema que, a exemplo da própria ES, tem articulação nacional relativamente recente, a partir do I Encontro Nacional de Agroecologia, em 2002 (*ibid.*: 56). Mas em termos institucionais, de relações na interface com as políticas ambientais propriamente ditas, o diálogo não ocorreu de modo a incorporar mutuamente as estratégias de ambas as agendas.

É claro que, no caso do MMA, responsável pelo programa Resíduos Sólidos, houve a criação da ação voltada aos catadores de recicláveis, de vultoso orçamento cuja execução fica a cargo da Senaes (cf. 4.4.8) – mas este é, como se viu, campo que estabeleceu rede própria relativamente autônoma. Há ainda as dinâmicas de relações na interface das políticas ambientais com ações voltadas à agricultura familiar e aos povos e comunidades tradicionais que atingem de modo expressivo formas de organização cooperativa e associativa. Tirando estas relações construídas, por assim dizer, indiretamente, o fato é que, quando se considera a dimensão da potencial interface de ações nos dois campos de políticas, o MMA se inseriu de modo muito incipiente na rede de PPES – embora tenha assento no Conselho Nacional.

A principal iniciativa de relação direta se deu no programa Agenda 21 (a cargo da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, do MMA), em aproximação por meio do então PPDLES, sob expectativa mútua da potencial atuação dos agentes de desenvolvimento solidário junto aos chamados Fóruns da Agenda 21⁴⁶²; mas a parceria foi descontinuada com a crise do projeto. Apesar do refluxo de parcerias mais diretas no nível federal, na operacionalização de políticas ambientais no nível local a ES se tornou referência forte em muitas iniciativas, como nos próprios Fóruns da Agenda 21, ou nas Salas Verde (promovidas pelo Depto. de Educação Ambiental, também da SAIC/MMA). Apenas no fim da era Lula voltou a haver maior envolvimento do MMA (área de Extrativismo, da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável) na rede e inclusive no CNES, especialmente desde que o órgão, junto com o MDA, lançou o Plano de Biodiversidade, combinando ações que reúnem, em torno da proposta de mercados diferenciados baseados na biodiversidade, os campos temáticos de: agricultura familiar, meio ambiente, povos e comunidades tradicionais, e economia solidária (cf. 4.4.2).

⁴⁶² Concebido no contexto da Agenda 21 Global que emergiu da Conferência da ONU sobre Meio-Ambiente (a Rio-92), e que no Brasil se materializou no plano de ação da Agenda 21 Brasileira elaborada em processos de consulta pública (1997-2002), o programa Agenda 21, criado no PPA 2004-2007, está direcionado à elaboração e implementação das Agendas 21 Locais, por meio de processos de formação continuada e apoio à constituição de Fóruns de Agenda 21, de natureza mista (governo/sociedade). Em pesquisa nacional sobre o programa, concluída em novembro de 2009, foram identificados 177 processos ativos de A21, sendo 143 municipais, 21 em bairros/distritos, 9 regionais e 4 estaduais. Destes, 106 declararam algum tipo de influência da A21 sobre processos coletivos de organização de atividade econômica, como cooperativas, associações e grupos de produção (cf. “Pesquisa Nacional de Agenda 21 Locais”, disponibilizada pelo MMA em <http://miud.in/Zej>).

4.5. A dinâmica de relações nos embates legiferantes

Em capítulos anteriores, fiz breve quadro das principais defasagens e inadequações do marco legal cooperativista hoje vigente frente à realidade brasileira, em particular frente à realidade das diversas formas de economia solidária. Por outro lado, levanta-se a questão do que significa a informalidade para a ES, que é mais complexa do que a simples ausência de registro formal enquanto forma jurídica reconhecida, não podendo ser enfatizada apenas nestes termos, sob risco de penalizar os próprios trabalhadores da ES, sobretudo aqueles nos grupos e empreendimentos de micro e pequeno porte. As dificuldades deste quadro se ampliam diante da dualidade “empreendimento solidário / trabalhador de economia solidária”, considerando as demandas em torno das condições para poder garantir uma série de direitos sociais garantidos apenas aos trabalhadores assalariados “com carteira”, a exemplo do que demandam outras categorias de trabalhadores não assalariados. Mais recentemente ganham força os discursos e elaborações em torno do reconhecimento de *direitos*: o “direito ao trabalho associado” ou, de modo mais amplo (já que as iniciativas econômicas solidárias nem sempre envolvem o trabalho coletivo, e sim formas de atividade econômica em coletividade), o “direito a produzir e viver em cooperação” – não por acaso, como se verá, o tema principal da II Conferência em 2010. É neste contexto de muitos desafios que se desenrolam as discussões em torno do marco jurídico e as dinâmicas de relações dos atores mais envolvidos no tema dentro da rede de políticas de ES.

O pressuposto aqui é o de que a elaboração ou revisão de normas e leis visando a construção de marco jurídico adequado constitui uma das principais áreas em que se espera e se demanda a atuação estatal, no mínimo porque esta construção do que passa a ser legal (ou do que ainda não o é, ou que não pode ser) se dá exatamente na relação com as instituições do Estado e seus agentes. Durante o governo Lula, houve tentativas dentro do governo federal de caminhar neste sentido, propondo e acompanhando projetos de lei importantes, a maioria dos quais, no entanto, permanece tramitando dentro do Congresso Nacional. Ao longo dos períodos analisados, as principais discussões em torno de leis e projetos de lei no âmbito federal que atingem no todo ou em parte a economia solidária foram as seguintes (na ordem cronológica):

- ▶ Projetos de revisão da atual Lei Geral do Cooperativismo, que tramitam desde 1999;
- ▶ Nova Lei de Falências, alterada em 2005 e desde então em vigor;
- ▶ Inserção das cooperativas, por meio de lei de 2007, em benefícios não-tributários da chamada Lei do “Super-Simples” (o Estatuto da Micro e Pequena Empresa, de 2006);
- ▶ Projeto de Lei que cria o Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias, tramitando desde 2007;
- ▶ Projeto de Lei sobre as cooperativas de trabalho, incluindo a criação de programa de fomento para o setor, tramitando desde 2008;
- ▶ Projeto de Lei para institucionalizar a Política Nacional e criar Sistema Nacional de Economia Solidária, tramitando desde o final de 2010;
- ▶ Decreto que institui o Sistema de Comércio Justo e Solidário, discutido desde 2006 e assinado no final de 2010;

- ▶ Decreto que institui o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas, assinado no final de 2010;
- ▶ Cooperativas Sociais: lei de 1999 em vigor, com debates para sua alteração, mas até 2010 não havia PL neste sentido.

Sobre estas leis ou projetos de lei, há uma série de detalhes de ordem técnica e jurídica, amplamente discutidos em outros lugares, inclusive pelos especialistas que integram a rede neste eixo, como Marcelo Mauad (advogado da Unisol e do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e diretor da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo), José Antônio Gediél (professor de Direito da Universidade Federal do Paraná), ou Daniel Rech (assessor jurídico da Unicafe e outras organizações e movimentos populares)⁴⁶³. Sem entrar nestes detalhes, trata-se aqui de pontuar o que está em jogo nos principais debates, identificando diferentes visões e partes envolvidas, bem como pontos de consenso e conflito, e como avançam (ou não) as negociações. Neste sentido, cabem algumas observações de ordem geral sobre estes “embates legiferantes”.

Em primeiro lugar, chama atenção a grande confusão envolvida dentro do que se chama genericamente de “marco legal da economia solidária”. Esta percepção emerge entre os próprios atores envolvidos no campo, que já a expressaram em diferentes ocasiões. Um dos resultados para as dinâmicas de relações neste tema tem sido a grande dificuldade de garantir a mobilização em torno de propostas concretas minimamente consensuadas, ou até de chegar a construir estas propostas. Aos poucos, contudo, foi possível observar progressivo encaminhamento no sentido de separar minimamente a discussão do marco legal entre questões societárias (onde o Estado pode regular mas tem limitações para impor determinados aspectos) e a discussão do marco legal para regular a atuação do próprio Estado (relacionada à institucionalização de políticas e à garantia de instrumentos e condições para operacionalização da ação estatal).

Em segundo lugar, estas dinâmicas específicas introduzem relações com outro tipo de atores até aqui não mencionados (a não ser quando falei das emendas parlamentares na elaboração orçamentária anual): os membros do Legislativo Federal. A construção destas relações começa a partir do envolvimento na rede de alguns dos parlamentares que se haviam introduzido no tema em suas respectivas trajetórias locais, em grande medida ligadas a movimentos sociais do mundo do trabalho ou da agricultura familiar. O principal marco institucional desta construção foi o lançamento, em maio de 2007, da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Economia Solidária, contando inicialmente com 184 nomes e que chegou a ter 512 assinando, embora evidentemente em muito menor número os que realmente interagem com o tema. Alguns dos membros mais atuantes foram parlamentares petistas, como o coordenador da Frente, deputado Eudes Xavier (CE), além dos também deputados Fátima Bezerra (RN), Paulo Teixeira (SP),

⁴⁶³ Para um detalhamento sobre aspectos jurídicos relativos ao campo da economia solidária, ver Mauad (2001, 2007), Rech & Veiga (2001), Gediél (2005, 2008), além das edições da revista do Núcleo de Estudos de *Direito Cooperativo e Cidadania*, da UFPR, sob organização do Gediél, publicadas a partir de 2005. Uma apresentação mais sintética e didática das questões em jogo está no texto sobre “Marco Legal” elaborado por Silva, Gediél e Verardo como subsídio para aprofundar os debates na IV Plenária do FBES em 2008 (*in*: FBES, 2007).

Maurício Rands (PE) ou os gaúchos Tarcísio Zimmermann, Paulo Pimenta, Pepe Vargas e Adão Pretto; e, no Senado, Eduardo Suplicy (SP). Fora do PT, destacou-se a deputada socialista Luiza Erundina (SP). Com exceção de Pretto (falecido em 2009) e Zimmermann (ex-secretário do Trabalho no governo Olívio Dutra e eleito prefeito de Novo Hamburgo, RS, em 2008), os demais citados foram todos reeleitos em 2010, permanecendo na Frente. Em compensação aos que saíram de cena, chegaram ao Congresso outros parlamentares já comprometidos com o tema em suas trajetórias estaduais, como o deputado petista gaúcho Bohn Gass (autor da lei estadual aprovada em 2010). Documento de 2011 do FBES sobre a nova configuração da Frente, a partir da legislatura eleita em outubro de 2010, traz “pontuação” sobre os 175 parlamentares considerados mais envolvidos, distinguindo ainda os que seriam “mais comprometidos” (42 deputados e 5 senadores)⁴⁶⁴, sendo os demais “simpatizantes” (108 deputados e 20 senadores).

Em terceiro lugar, é preciso observar que as discussões travaram-se sobretudo em cima da legislação sobre a forma jurídica já reconhecida de *cooperativa*. Embora haja constante menção ao reconhecimento legal da diversidade de formas da economia solidária, verifica-se a opção da direção política da Senaes e dos setores mais organizados da ES (particularmente os reunidos em torno do tema do “cooperativismo solidário”) por se concentrar na discussão em torno da revisão da Lei Geral do Cooperativismo, sob a expectativa de que muitos empreendimentos poderiam se formalizar como tal caso fossem atendidas determinadas condições – mesmo espírito que nortearia a elaboração do PL das cooperativas de trabalho, avançado principalmente pela Senaes. Em perspectiva ampliada, trata-se, como já pontuei antes, de embate com o empresariado cooperativado ligado à OCB em torno dos sentidos sociopolíticos do cooperativismo.

Como resultado, embora a demanda pelo reconhecimento jurídico das formas específicas de ES (para além da cooperativa) estivesse presente desde a Plataforma da Economia Solidária, não houve qualquer proposta neste sentido, por ex. uma figura de “empresa autogestionária”, muito menos uma figura de “empreendimento econômico solidário”. É portanto diferente do que ocorreu em outros países, onde houve a criação deliberada de novos instrumentos jurídicos que dessem conta de realidades específicas da chamada economia social, por ex. na França (as *SCIC*), Itália (as *cooperative sociale*) ou Espanha (as *sociedades laborales*). No caso das empresas autogestionárias de grande porte oriundas de processos de recuperação, cabe ressaltar que não só não avançaram em marco legal específico, como ainda sofreram grande revés com o primeiro marco legal efetivamente aprovado no governo Lula a atingir a ES: a Nova Lei de Falências⁴⁶⁵, que instituiu a recuperação judicial da empresa desde que se atenda *prioritariamente*

⁴⁶⁴ O “fator partidário” permanece em evidência na disseminação da economia solidária no Legislativo. Dos deputados eleitos considerados “comprometidos” no documento do FBES, 32 deles são do PT (SP e RS com 5 cada, PE e PR com 3 cada). Dos demais, 4 vêm do PC do B, 2 do PDT, mais Erundina (PSB/SP), Chico Alencar (PSOL/RJ), D. Iris (PMDB/GO) e Rosane Ferreira (PV/PR). Já entre os senadores eleitos “comprometidos”, 4 são do PT – Jorge Viana (AC), Marta Suplicy (SP), Gleisi Hoffman (PR) e Lindberg Farias (RJ), os dois últimos relatores de matérias de interesse da ES em tramitação – e o quinto é Rodrigo Rollemberg (PSB/DF). O documento do FBES está disponível em: <http://miud.in/md9>

⁴⁶⁵ Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

o pagamento às instituições financeiras credoras (o que na prática inviabiliza muitos processos de recuperação por parte dos trabalhadores).

A única proposta a caminhar em direção ao reconhecimento legal de outras formas foi um projeto de lei complementar para criar o “Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias”, propondo a figura de “bancos populares de desenvolvimento solidário” (inspirados nos atuais bancos comunitários, hoje majoritariamente operando como organizações não-governamentais “qualificadas” como Oscips), além da criação de um Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias, que autorizaria e regularia o funcionamento dos referidos bancos⁴⁶⁶.

Outra figura jurídica específica é, como se viu na parte de saúde mental, a de “cooperativa social”, criada em 1998 sob inspiração de lei similar na Itália porém sem aderência à realidade brasileira, resultando na prática na não-aplicação da lei. Um dos principais pontos de demanda é que sejam preservados os benefícios de seguridade e proteção social (sob fiscalização dos órgãos e conselhos competentes), pelo menos até que os ganhos do trabalho cooperativo sejam suficientes. No entanto, pelo impasse gerado por pontos como esse, por ex. junto a setores dos Ministérios da Fazenda e Previdência, não houve avanço ao longo dos anos Lula para proposta de alteração e adequação da lei que chegasse ao Legislativo.

A seguir, abordo as discussões em torno dos projetos acima mencionados, detendo-me particularmente em três discussões consideradas mais importantes pelos atores envolvidos no campo: a revisão da Lei Geral, a questão das cooperativas de trabalho, e as leis para institucionalizar instrumentos de políticas, com especial atenção ao projeto de criação de um sistema e um fundo públicos nacionais.

4.5.1. Projetos de revisão da Lei Geral do Cooperativismo

Quando o governo Lula começou, três projetos de modernização da Lei Geral do Cooperativismo circulavam no Senado desde 1999⁴⁶⁷. Por demanda da OCB, sempre em estreita articulação com o Ministério da Agricultura (cujo novo titular agora era um ex-presidente da entidade), foi criado um GT Interministerial do Cooperativismo, com a participação de vários ministérios, que deveriam discutir uma proposta de desenvolvimento para o cooperativismo. O Secretário Nacional de Economia Solidária era o representante titular do MTE neste GTI (tendo como suplente um assessor do Gabinete do Ministro), uma das primeiras tarefas políticas assumidas pela Senaes imediatamente após sua criação.

⁴⁶⁶ O PLP nº 93 foi apresentado em 2007 por uma das parlamentares que se mostrou mais ativa nas bandeiras da ES, a Dep. Luiza Erundina (PSB/SP). Seu relator na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) foi o presidente da Frente Parlamentar, Dep. Eudes Xavier (PT/CE), cujo parecer ficou pronto em julho de 2008, porém não foi apreciado em plenária, tendo sido arquivado. Em 2011, a matéria foi desarquivada, e deve seguir tramitando. O acompanhamento da tramitação está disponível em: <http://miud.in/YDB>

⁴⁶⁷ Eram eles: o PLS nº 171/1999, do Sen. Osmar Dias (PSDB/PR); PLS nº 605/1999, do Sen. Eduardo Suplicy (PT/SP); e PLS nº 428/1999, do Sen. José Fogaça (PMDB/RS). Os dois primeiros, arquivados no fim da legislatura 2003/2007 seriam reapresentados pelos Senadores reeleitos, respectivamente como PLS nº 3/2007 e PLS nº 153/2007. O terceiro acabaria arquivado com o fim do mandato de Fogaça no Senado.

O tema do marco legal assumiu naturalmente relevância em todos os subgrupos do GTI, e não só no subgrupo específico. Mas de modo geral as discussões não avançavam, pois os impasses eram muitos, sobretudo quanto ao monopólio de representação da OCB.

“Logo após as primeiras reuniões, o GT foi convocado para ouvir uma exposição do Ministro da Agricultura, em que este urgiu a aprovação duma nova lei geral do cooperativismo, que ratificasse a exclusividade da OCB na função de representar o cooperativismo brasileiro e de controlar as cooperativas, da fundação até a liquidação de cada uma. Esta pretensão do agronegócio de exportação já era conhecida e a ela se opunham as cooperativas do campo popular, quase todas representadas no Fórum Brasileiro de Economia Solidária. A Senaes se uniu a outros membros do GT para bloquear a iniciativa do MAPA, em aliança com a OCB.” (SINGER, s/d-a: 3).

As discussões nas quais os atores da economia solidária participavam neste GTI se complementavam com as do GT 8 (do FNT, cf. 4.4.1), tendo integrantes comuns nos grupos. Ao final, ambos os relatórios finais faziam recomendações sobre “garantir o direito ao trabalho associado” e ao mesmo tempo “regular e proteger o trabalho subordinado”, apontando para a continuidade do debate, em especial sobre as cooperativas de trabalho – o que envolveria até uma nova proposta (ver próxima seção), diante das dificuldades em torno da Lei Geral. Após o fim deste primeiro GTI, formou-se outro similar no ano seguinte, coordenado pela Casa Civil, no qual mais uma vez o MTE foi representado pelo secretário Singer e seu adjunto.

Durante o primeiro governo, o PLS nº 171, do senador Dias, que mantinha os principais pontos de interesse da OCB – entre eles, o monopólio de representação e a abertura do aporte de capital a pessoas e empresas externas à cooperativas – permaneceu paralisado na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado, sob relatoria de Demóstenes Torres (do então PFL, hoje DEM-GO, e histórico aliado do setor do agronegócio). Em dezembro de 2005, o relatório do senador Torres já estava pronto, favorável à aprovação do projeto.

Mas as organizações envolvidas se movimentavam publicamente e nos bastidores para alterar os pontos polêmicos, e um dos principais fatos novos a surgir neste ínterim seria a fundação da Unicafes, em junho de 2005. Em um dos episódios mais conhecidos, a Unicafes promoveu mobilização no início de abril de 2006, durante audiência pública na Assembléia Legislativa do Paraná, reunindo mais de mil cooperados de 4 estados (RS, SC, PR e SP) e com apoio de outras entidades (Unisol, Anteag e Concrab) para protestar contra o PL de Osmar Dias. Na época, Dias, pré-candidato ao governo do estado, reclamou publicamente da “politização” do protesto apoiado por parlamentares do PT no estado, e alegou que na elaboração do projeto em 1999, a “demanda por livre representação era inexistente” – argumento que passou a ser então adotado. Além da tramitação do outro PLS, do senador Suplicy, o PLS de Dias receberia quase 30 emendas, de autoria dos senadores Ana Júlia (PT-PA) e Sibá Machado (PT-AC), bem como da Casa Civil, buscando contemplar reivindicações da Unicafes, Concrab e Unisol.

Instalou-se então impasse generalizado, com direito a carta do ministro Rodrigues, no fim de abril de 2006, endereçada à Casa Civil, rechaçando as emendas propostas pelo órgão. As

organizações do sistema OCB passaram imediatamente a condenar a proposta da Casa Civil como “retrocesso” de um processo de anos que havia alcançado “consenso entre parlamentares, organizações cooperativistas, públicas e privadas, incluindo o Ministro da Agricultura” (*Boletim OCB*, 17/05/2006). Os principais argumentos seguiam a mesma linha das matrizes discursivas que vem caracterizando a atuação da entidade em sua concepção própria de cooperativismo, ao classificar a proposta da Casa Civil de: “intervenção” e “ingerência” do governo (a matriz da “autogestão” em relação ao Estado como uma das principais bandeiras); ameaça à doutrina cooperativista que é “uma só e não duas” (argumento que supostamente justifica a unicidade); e ameaça à “neutralidade” política contida nos princípios cooperativistas (outra forte matriz discursiva da OCB). Rodrigues, em sua carta à Casa Civil, ressalta especificamente a ideia de “neutralidade”, fazendo uma crítica a qualquer “tentativa de ideologização do cooperativismo” – tese que, como se viu, não se sustenta historicamente, nem pelo lado das origens socialistas do cooperativismo, nem pelo lado das ressignificações operadas sob ideologias liberais.

Foi neste quadro de embates que a votação na CRA foi sendo postergada para depois das eleições de 2006 e acabou não ocorrendo. E assim, o impasse em torno da nova Lei Geral continuou até o fim da legislatura 2003/2007.

No texto sobre “Marco Legal” preparado em 2007 a pedido do FBES para aprofundamento dos debates que seriam travados na IV Plenária, assinado por Eduardo Silva e José Antonio Gediél, da UFPR, e Luigi Verardo, da Anteag, encontra-se o seguinte relato sobre as questões inicialmente trabalhadas pelo GTI do Cooperativismo e os posteriores desdobramentos a respeito dos três projetos de lei no Senado, expressando a preocupação com a paralisação dos processos durante o primeiro governo, e que parecia continuar no início do segundo governo:

“Pela falta de regularidade dos encontros, dentre outros motivos, aquele espaço de discussão não avançou muito. Por conta disso, o Ministério da Agricultura tentou centralizar aquele debate. (...) Os nomes dos Projetos de Lei alteram e alguns atores novos entram no cenário, mas as questões básicas permanecem. Suplicy permanece, Fogaça saiu de cena, Inocêncio de Oliveira aparece, mas o projeto de Osmar Dias (conhecido pelo número 171 e em sintonia com a OCB) continua. Continuam também as três coisas cruciais no debate do projeto apoiado pela OCB. Ela não abre mão de três pontos fundamentais: 1) a questão do monopólio da representação (unicidade); 2) o direito de registro; 3) a participação do sistema “S”. Mais recentemente, o GT jurídico [*referência ao grupo de atores originalmente reunidos por FBES e Senaes*] buscou promover a proposta de Eduardo Suplicy e articular seu projeto com o do governo em conversa com a Secretaria da Presidência da República. Contudo, apesar de o ministro afirmar que daria atenção e uma resposta num prazo máximo de 10 dias as coisas não andaram. Tudo faz crer que existem conflitos na esfera governamental que emperram o processo.” (*in*: FBES, 2007: 25)

Do ponto de vista dos atores da economia solidária, os principais pontos defendidos, sob o argumento principal de que poderiam contribuir para reverter os atuais baixos níveis de formalização dos empreendimentos solidários enquanto cooperativas, poderiam ser resumidos nos seguintes: (1) fim da chamada “unicidade” de representação e da filiação obrigatória à OCB (já defasada desde o restabelecimento do livre direito à associação na CF-88) e reconhecimento

de outras organizações representativas; (2) redução do elevado *número mínimo* de 20 sócios-cooperados para criação de cooperativa; (3) revisão de diretrizes de *constituição e registro formal* das sociedades cooperativas, que tornam os processos burocráticos demorados e caros; (4) revisão da legislação *tributária* que prejudica as cooperativas, como a dupla incidência de taxas.

Do ponto de vista do governo, porém, havia outros pontos de divergência (internamente e com as entidades representativas). Uma das questões, colocada principalmente pela Senaes, dizia respeito à real necessidade de tratar de tudo dentro de uma lei tão detalhada. Deste ponto de vista, o modelo de legislação adotado poderia ser similar ao da Itália, em que a lei que trata enxutamente das cooperativas é o *Codice Civile*, e depois os ramos específicos têm normas específicas, como as cooperativas de crédito (reguladas em 1993) e as de trabalho (em 2001). No Brasil, em que o Novo Código Civil – aprovado em 2002 e considerado inovador – já incluiu alguns aspectos regulatórios sobre as cooperativas, uma proposta seria contar com esta norma de forma geral e regulações específicas para os ramos particulares, que de fato são muito diversos (tanto que o cooperativismo de crédito, por ex., já conta com lei específica – sendo que a nova lei, aprovada em 2009, enfim superou o quadro de restrição associativa imposto nos anos 1960)⁴⁶⁸. Nesta ótica, é possível entender também a defesa de uma normativa específica para o cooperativismo de trabalho, abraçada principalmente pela Senaes.

Mas a proposta de marco legal enxuto não prosperaria nos embates legiferantes: tanto os projetos de lei, mesmo em campos opostos, quanto o substitutivo que neles se baseou, mantiveram o caráter extremamente detalhado, inclusive a regulação do sistema de representação – uma proposta que, no entendimento dos defensores da lei enxuta, poderia perfeitamente ficar de fora de uma lei geral, cumprindo-se apenas os preceitos já definidos na Constituição, ou seja a livre associação. Nesse ponto, é preciso reconhecer que a regulação da representação não interessava apenas à OCB, mas também às grandes organizações, notadamente a Unicafe. Isto é, o contrário do monopólio da representação *não* seria a livre representação, mas sim o reconhecimento legal de outras entidades pertencentes ao “sistema”, além da OCB. São, portanto, entendimentos diferentes sobre o que deve substituir o fim da unicidade: a *liberdade total* ou *alguma regulação da pluralidade*. É nesse sentido que também devem se entendidos os acordos construídos nos bastidores em torno da pluralidade limitada envolvendo OCB e Unicafe, enquanto outras entidades, como Concrab e Anteag, se posicionavam de modo intransigente a favor da liberdade de representação.

Já em 2006, aliás, mesmo com os protestos públicos da OCB e do Mapa às emendas ao PLS nº 171, a questão da unicidade era considerada razoavelmente superada na polêmica que contrapunha OCB e as demais organizações. Mas, se a OCB passou a admitir a possibilidade, aliás usando do argumento de Dias de que a defesa anterior se devia à pluralidade inexistente na

⁴⁶⁸ A legislação do cooperativismo de crédito foi a que mais avançou nos anos Lula. A livre admissão foi restabelecida (sob determinadas condições populacionais) já em 2003 com a resolução do Copom, e depois a nova lei (nº 130) foi aprovada em 17 de abril de 2009, sendo recebida positivamente por entidades ligadas ao cooperativismo de crédito na economia solidária, como Unicafe e Ancosol.

época de elaboração do PL original, ainda assim não abria mão do registro, que o próprio Denacoop defendia que continuasse sob controle da OCB. Apesar da questão da unicidade ter dominado os debates, os pontos que sempre foram prioritários para a OCB, como fica claro em debates e documentos públicos sobre o andamento das negociações sobre a Lei Geral, eram a abertura ao aporte externo de capital e a redefinição do “ato cooperativo”.

Em 2007, com a reapresentação dos projetos de lei na nova legislatura, e sob pressão do governo e de parlamentares ligados à base do governo, a tramitação saiu da CRA para passar também pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição e Justiça (CCJ), começando pela primeira. As grandes entidades representativas da ES continuaram a se movimentar, em especial a Unicafe, que participaria de ao menos 3 audiências públicas na CAE, confrontando posições com a OCB, sob a mediação dos parlamentares da comissão e outros envolvidos, como a assessoria da Casa Civil e o secretário-adjunto de Política Econômica do MF.

Enquanto isso, a Casa Civil, por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento, tentava construir acordos em um GT integrado pelos quatro ministérios envolvidos: Trabalho (por meio da Senaes), Agricultura (Denacoop), Desenvolvimento Agrário (SDT) e Fazenda (Secretarias da Receita e de Política Econômica). Como fruto dos acordos deveria emergir um terceiro PL, a ser enviado pelo Executivo ao Congresso, mas os impasses eram tantos que, em 2008, foi enviado apenas um anteprojeto, a título de “subsídio”. A outra articulação na época, principalmente sob pressão da Receita, foi pelo desmembramento entre questões “societárias” e questões “tributárias”, passando estas últimas ser objeto de propostas específicas (revisadas a seguir).

Em março de 2009, os dois projetos seguiram para a CCJ, e passaram a ser analisados em conjunto com o subsídio do Executivo, sendo reunidas em um substitutivo sob relatoria do então senador Renato Casagrande (PSB/ES, depois eleito em 2010 governador do Espírito Santo), que ficou parado mais de um ano aguardando votação⁴⁶⁹.

O substitutivo do senador Casagrande acabou aprovado em dezembro de 2010 na CCJ. Por questões de procedimento formal, o substitutivo aprova o PLS nº 3 e rejeita o PLS nº 153, mas com alterações substantivas nas questões mais polêmicas, que de modo geral favoreceram certos pontos defendidos por organizações ligadas à ES. Em particular, o substitutivo aprovado na CCJ rejeitou a unicidade de representação e a obrigatoriedade de registro (Art. 77º, § 1º), e baixou para 7 o número mínimo de pessoas para iniciar cooperativa singular (Art. 4º). Por outro lado, estabeleceu critérios para reconhecer entidades de representação como de abrangência nacional: 10% do total de cooperativas do país, em pelo menos 4 ramos diferentes, e no mínimo 3 cooperativas em cada UF (Art. 79º). O substitutivo final também manteve a determinação de inscrição da cooperativa no Registro Público de Empresas (Junta Comercial) do local de sua sede (Art. 8º). Vale ressaltar ainda que o Sen. Casagrande excluiu do relatório final um artigo do PLS nº

⁴⁶⁹ O portal da “Atividade Legislativa” indica que o relator Casagrande foi designado em março de 2009, tendo apresentado relatório final para votação em outubro de 2009, só sendo votado em dezembro de 2010. Para a tramitação desta matéria, ver: <http://miud.in/YDc>.

3 que previa regras para a participação de cooperativas em licitações públicas, alegando no parecer que esta normatização já é estabelecida na lei específica (nº 8.666/1993).

A partir da nova legislatura, a tramitação seguiu para a Comissão de Atividades Econômicas. Sua nova relatora, então senadora Gleisi Hoffman (PT/PR), chegou a apresentar relatório no início de maio, no qual alterou e detalhou os pontos supracitados, mantendo a liberdade de filiação, mas designando explicitamente as duas entidades que compõem o “sistema cooperativista nacional”, a OCB e a Unicafe⁴⁷⁰, e eliminando a menção a um número mínimo fixo de sócios⁴⁷¹. Ainda no final de maio de 2011, algumas das organizações ligadas ou aliadas à ES enviaram ao Senado carta de apoio ao substitutivo do Sen. Casagrande, assinada pelos presidentes da CUT, da Contag, da Fetraf, da Concrab, da Unicafe, da Unisol e da Anteag. Porém, tendo Hoffman se licenciado do Senado para assumir como ministra da Casa Civil, a matéria foi devolvida à comissão para redistribuição ao novo relator, designado em julho de 2011, senador Lindberg Farias (PT/RJ).

Quanto às questões tributárias, trata-se de construir regulamentação específica para o adequado tratamento tributário do “ato cooperativo”, conforme se determinou na CF-88 (Art. 146º) sob o entendimento de que a associação voluntária entre cooperado e cooperativa não tem natureza mercantil, e que a atual Lei Geral de 1971 define como sendo apenas o ato praticado “entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associadas, para a consecução dos objetivos sociais” (Art. 79º). Para o OCB, desde o começo tratava-se sobretudo de ampliar o ato cooperativo, não só para a relação cooperado/cooperativa, mas também a relação com suas parceiras. Aqui, por razões óbvias, um dos principais atores institucionais interessados era o Ministério da Fazenda, particularmente a Secretaria da Receita. Do ponto de vista da SRF, não adiantava um conceito genérico de ato cooperativo, sob o entendimento de que grandes cooperativas (ou seja, o “cooperativismo empresarial”) poderiam se aproveitar da possibilidade da imunidade tributária. Ocorre que, nos debates travados, a postura extremamente rígida da Receita Federal, dominada pela lógica do insulamento tecnoburocrático, acabou tendo o efeito de contribuir para que as próprias entidades ligadas à ES se aproximassem da OCB – embora num viés distinto, o de ampliar o ato cooperativo para diminuir impostos para as cooperativas menores e mais frágeis. A OCB classifica a posição do governo como “arbitrária” e “intervencionista” por concentrar poderes no Executivo para definir quem serão os beneficiados pelas isenções tributárias ao ato cooperativo, mas também outras entidades, por ex. a Unicafe, avaliaram como arbitrária esta prerrogativa do Executivo e criticaram a postura do governo (especificamente, da Receita) nesses termos.

⁴⁷⁰ Enquanto o relatório de Casagrande determinava que “É livre a filiação ou não a entidades nacionais de representação das organizações cooperativas” (Art. 77º), estabelecendo os critérios para seu reconhecimento (Art. 79º), o relatório de Hoffman altera para “É livre a filiação ou não a entidades nacionais de representação do sistema cooperativista nacional, sem prejuízo do registro obrigatório de que trata o art. 8º” (Art. 82º, § 1º), nomeando OCB e Unicafe como tal (§ 2º). Os dois relatórios estão disponíveis em: <http://miud.in/YDc>

⁴⁷¹ Na nova redação dada pelo relatório de Hoffman, as cooperativas singulares são aquelas “constituídas pelo número mínimo de pessoas naturais necessário à composição dos órgãos de administração, sem limitação de número máximo, garantidas as renovações nos termos desta lei” (Art. 4º).

Foi nesse ambiente de relações que, em julho de 2008, o Executivo enviou ao Congresso dois PLs elaborados sob supervisão do MF: o projeto de lei *ordinária* n° 386 regulamenta o “ato cooperativo”; já o projeto de lei *complementar* n° 3723 dispõe sobre a tributação de cooperativas, isentando-as de vários impostos sobre os resultados de suas atividades⁴⁷², de modo a assegurar-lhes igualdade de tratamento tributário em relação às outras formas de organização jurídica e eliminar a bi-tributação dos cooperados, por ex. no pagamento do imposto de renda – pontos amplamente reivindicados por entidades de representação das cooperativas da ES, embora permaneça a questão de não limitar a discussão tributária à isenção do ato cooperativo nos termos do Estado, e sim, como vem defendendo a Unicafe, estender o tratamento diferenciado às cooperativas com maiores limitações econômicas, principalmente ligadas às populações em situação de vulnerabilidade. No final de 2010, estes projetos tramitavam no nível das comissões (de Desenvolvimento Econômico e de Agricultura).

4.5.2. Projeto de lei sobre o cooperativismo de trabalho

A discussão específica sobre o cooperativismo de trabalho, a ponto de se transformar em um projeto de lei à parte, iniciou-se no GT Interministerial do Cooperativismo acima mencionado. O cooperativismo de trabalho nem estava presente entre os temas iniciais, sendo incluído, assim como outros tipos de cooperativismo, após a primeira reunião do GTI. Os temas foram distribuídos em subgrupos e à Senaes, por meio de seu secretário, coube coordenar o subgrupo 4 sobre “Cooperativismo de Trabalho, Transporte, Produção, Saúde, Educação, Turismo e Especiais”. Ao longo do período de 90 dias determinado para os trabalhos, foram convidados a participar das reuniões do subGT representantes do cooperativismo de trabalho, tanto da OCB como do FBES, além de representantes da SIT/MTE, do MPT e da Magistratura do Trabalho.

A discussão sobre as cooperativas de trabalho assumiu centralidade desde a primeira reunião, na qual também ficou clara, de acordo com o relatório final, a tensão entre a postura dos juristas e fiscais do trabalho e a dos representantes cooperativistas. Neste sentido, o subGT teria aberto uma porta de diálogo, em especial em relação à fiscalização do trabalho, para que se abordasse a necessária distinção entre cooperativas de trabalho “autênticas” e “fraudulentas”, de modo que as primeiras não sejam mais penalizadas por conta da repressão (correta e necessária) às segundas, estas sim instrumentos de precarização de trabalhadores.

“O Ministério Público do Trabalho e a fiscalização do trabalho do MTE, embora tentem, não conseguem distinguir as falsas das cooperativas autênticas e acabam destruindo ambas. A diferença entre os dois tipos de cooperativas consiste em que as autênticas precarizam sem querer e certamente deixarão de fazê-lo tão logo as condições de mercado lhes permitam cobrar preços suficientes para cobrir o custo do usufruto dos direitos trabalhistas pelos associados. As falsas cooperativas jamais farão isso, porque elas foram criadas precisamente para privar seus sócios do usufruto destes direitos. (...). O propósito do PL

⁴⁷² Segundo o PL, as cooperativas passariam a ser isentas de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto de Transmissão Inter-Vivos.

[*que regula o cooperativismo de trabalho*] é determinar que os direitos trabalhistas fundamentais, que devem ser vistos como direitos humanos, ou seja, da generalidade dos trabalhadores, sejam obrigatoriamente garantidos pelas cooperativas de trabalho a seus membros. (SINGER, s/d-a: 3)

Apesar do tempo exíguo para a formulação de propostas, ao final dos trabalhos duas questões se destacavam em relação ao cooperativismo de trabalho: uma era a necessidade de alterar a legislação, outra era a de um plano de desenvolvimento para o setor. Após o fim do GTI, manteve-se grupo menor, composto pelos representantes da Senaes (secretário e adjunto), da SIT (Marcelo Campos), do MPT, e especialistas (Mauad, Gediel). As discussões evoluíram nas duas direções mencionadas, resultando na elaboração de projeto que trata da conceituação e funcionamento das cooperativas de trabalho (entendidas como as organizações de produção coletiva de bens ou serviços, com posse coletiva dos meios de produção), ao mesmo tempo em que prevê a extensão de direitos sociais a trabalhadores deste setor cooperativista, e, a fim de garantir isso, propõe a criação de programa de fomento (apelidado de “Pronacoop”). Uma primeira versão foi discutida dentro de áreas do MTE, ainda na época de Berzoini. Depois o ministro Marinho, mais ligado à Unisol (por meio das redes de relações do sindicalismo cutista, principalmente os metalúrgicos do ABC), promoveu nova rodada de negociações. O projeto do Executivo foi enviado ao Congresso em maio de 2009, sendo anexado a outros que já tramitavam⁴⁷³, e só então outras entidades se aproximaram da discussão, entre elas a OCB e a Confederação Brasileira de Cooperativas de Trabalho (Cootrabalho), e filiadas (Centralcoop, Cootraesp), além de Unisol e Unicafe.

O trecho acima transcrito de texto de Singer revela a segunda grande tensão a permear as discussões. O Secretário Nacional sempre defendeu enfaticamente a extensão dos direitos dos trabalhadores em relações assalariadas aos trabalhadores em relações associadas, viabilizando-se as condições para que as cooperativas possam decidir implementar estes direitos. No projeto, esta preocupação materializou-se em artigo (7º) que exige das cooperativas a adoção de regras e condições similares às da CLT, entre elas: piso mínimo de retiradas, jornada máxima de trabalho, repouso remunerado (semanal e anual), adicional para atividades insalubres ou perigosas, e seguro de acidente de trabalho – estabelecendo prazo para se adequarem.

A discordância maior em relação ao projeto da parte de setores do movimento organizado, particularmente ligados ao FBES, bem como especialistas em direito cooperativo que atuam junto à economia solidária como D. Rech, diz respeito justamente a este ponto⁴⁷⁴. A falta de convergência sobre a questão acabaria motivando sua retirada da Resolução 45 da II Conaes que

⁴⁷³ Os dois PLC (nº 4622/2004, do Dep. Pompeo de Mattos, e nº 6265/2005, do Dep. Walter Barelli – nenhum dos quais havia tido participação da Senaes ou entidades da economia solidária na elaboração) e o PL do Executivo (nº 7009/2006) foram agrupados em substitutivo do Dep. Tarcísio Zimmerman em 2007. No processo de tramitação, foram analisadas 41 emendas, passando por três comissões (CCJ, CDEIC e CTASP).

⁴⁷⁴ Ver por ex. a carta aberta de Rech ao deputado Tarcísio Zimmermann divulgada em dezembro de 2007 (in: “GT Marco Jurídico (extinto)”, www.fbes.org.br), ou ainda, a entrevista com o FBES concedida, após a aprovação do PL, ao Boletim *Acontece Senaes* nº 11 (janeiro de 2010).

tratou sobre o PL das cooperativas de trabalho (CNES, 2010c: 24).

Documentos públicos do FBES têm sido bastante duros a respeito do PL, demarcando a posição “oficial” do movimento organizado (embora não fique claro qual o grau de conhecimento efetivo da maioria dos empreendimentos e entidades sobre as propostas em discussão), a exemplo do subsídio preparado para a IV Plenária, em que se pede atenção redobrada “para que não ocorram equívocos e retrocessos com relação aos princípios e à essência do cooperativismo”. A principal crítica é ao que se considera uma associação indevida à CLT: “[d]isso decorre um deslocamento do eixo da associação de pessoas para a esfera da entidade cooperativa.” Critica-se ainda a possibilidade de divisão em “dois gêneros de cooperativa de trabalho”:

“As pequenas cooperativas terão condições de atender aos compromissos trabalhistas (para não dizer da CLT)? A elaboração de folha de pagamento não vai facilitar a contribuição para o sistema 'S' que a OCB tanto quer preservar? A presença de traços da cultura trabalhista na legislação da cooperativa de trabalho em nome de garantir direitos adquiridos através das organizações trabalhistas não está precarizando as conquistas históricas das legítimas organizações cooperativistas?” (FBES, 2007: 27).

Embora os críticos reconheçam que a motivação bem-intencionada destes artigos tenha sido a garantia de direitos sociais aos trabalhadores das cooperativas de trabalho, alertam para as dificuldades criadas particularmente para cooperativas pequenas e mais frágeis. Para os atores que falam em nome do FBES, “ao invés de impor direitos semelhantes aos da CLT na gestão interna das cooperativas, seria mais adequado fortalecer a efetiva fiscalização sobre as cooperativas para diferenciar entre as que são legítimas e democráticas de fato e aquelas que são fruto de flexibilização do trabalho, falsas cooperativas ou intermediadoras de mão-de-obra, criadas apenas para burlar a legislação trabalhista, com um patrão bem definido e os cooperados apenas trabalhadores sem direitos” (in: *Boletim Acontece Senaes*, 11, janeiro de 2010). A posição divulgada como sendo a do FBES é de que o avanço seria maior se fosse aprovada a nova Lei Geral, que também beneficia as cooperativas de trabalho, mas permitindo mudanças “mais estruturais”.

Entre as entidades a se posicionar publicamente sobre a matéria, destaca-se a Unicafes, que tem entre seus assessores jurídicos D. Rech, um dos maiores críticos do atual projeto:

“A Unicafes tem apresentado restrições e críticas ao Projeto de Lei nº 131, aprovado na Câmara e agora em tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. A proposta poderá inviabilizar as pequenas cooperativas que não terão condições de cumprir o que determina especialmente o seu artigo 7º. Este item, além disso, poderá ser base para uma nova relação trabalhista precária, flexibilizando as exigências da legislação trabalhista. E o projeto parece ver os associados à cooperativa como trabalhadores subordinados e não seus donos, o que afronta toda a doutrina e tradição cooperativista. Entretanto, a Unicafes considera a importância de existir um marco regulatório das cooperativas de trabalho e, por isso, decidiu não criar empecilhos para a sua tramitação e compôs o consenso necessário para que o projeto seja finalmente aprovado.” (in: *Notícias Unicafes Nacional*, 14/08/2009)

O outro ponto que deve ser ressaltado no projeto aprovado é a supressão do controverso parágrafo único do Art. 442º da CLT, o mesmo que foi utilizado amplamente como pretexto para a fraude e a sonegação dos direitos trabalhistas, como se viu no capítulo 3.

O substitutivo reunindo os três projetos de lei, incluindo o do Executivo, de autoria do relator T. Zimmerman, foi aprovado na Câmara em agosto de 2008. O substitutivo aprovado chegou ao Senado como PL nº 131, tendo sido relatado na CAE pelo Senador S. Guerra (PSDB-PE), onde recebeu emenda para retirar as cooperativas de *profissionais da saúde* do texto da lei⁴⁷⁵, depois na CAS novamente pelo Senador R. Casagrande, que manteve o parecer aprovado na CAE (inclusive a supressão do Art. 442º da CLT). O texto final foi aprovado em dezembro de 2009, mas devido à emenda recebida, retornou à Câmara para nova apreciação.

4.5.3. Projeto de leis relacionados a políticas públicas

O primeiro projeto de interesse da economia solidária relativo à criação ou regulação de instrumentos de política pública a ser aprovado pelo Congresso durante o governo Lula não contemplou integralmente o que dele esperavam EES. Trata-se da inserção das cooperativas na Lei do “Super-Simples”⁴⁷⁶, um dos primeiros temas de pauta do recém-criado Conselho no início de 2007, em debate animado pelo próprio secretário, que chegou a publicar artigos a respeito. Mais uma vez, as principais entidades interessadas eram as grandes centrais de cooperativas, e, do lado do governo, os debates também envolveram de modo mais ativo o MF, por meio de seu Subsecretário de Política Econômica. As cooperativas passaram a ter acesso a certos aspectos previstos na lei das MPEs, relacionados a compras públicas, crédito e desburocratização⁴⁷⁷, mas manteve-se o impedimento para seu ingresso no regime tributário do Super-Simples.

Outras várias demandas se colocavam, nem sempre de modo elaborado, sendo uma das mais discutidas, nos espaços próprios do FBES e em sua interação com a Senaes, a proposta de estruturação de linhas de crédito direcionadas à economia solidária por meio de programa financiado por fundo específico, que venha disponibilizar crédito produtivo acompanhado por assessoramento técnico. A respeito da proposta, apelidada “Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária” (Pronades) nos documentos do FBES, faz-se constante referência ao Pronaf como principal fonte de inspiração – embora, ao fazê-lo, os atores da ES não costumem considerar os paradoxos e limites do Pronaf, indicados na seção 4.4.3. Além de fundo permanente de recursos, outras demandas surgiam com frequência, como a institucionalização das políticas de formação, de incubação, do PAA (que viria a ser regulado em 2010) ou dos Secafes; o reconhecimento legal de um sistema público de CJS; ou ainda, a revisão da Lei de Licitações para incentivar o acesso de cooperativas e associações às compras institucionais.

Entre os atores da Senaes, porém, crescia a preocupação em separar as discussões sobre

⁴⁷⁵ As cooperativas de saúde fizeram valer sua posição na negociação do projeto em audiência pública na CAS do Senado em julho de 2009, por meio de representantes do Conselho Federal de Medicina, e das Federações Nacionais de Médicos e de Cooperativas Médicas. Na ocasião, também participaram representantes da OCB, Unicafe, MPT (Coordenadoria de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, e o secretário Singer. Para a tramitação do projeto no Senado, ver <http://miud.in/Z6P>.

⁴⁷⁶ A inserção das cooperativas na Lei nº 123/2006 foi feita pela Lei nº 11.488, de junho de 2007, no seu Art. 34º.

⁴⁷⁷ As cooperativas com faturamento anual até R\$ 2,4 milhões passaram a ter prioridade nas licitações que não ultrapassem R\$ 80 mil, além de linhas de crédito no BB e CEF – mesmas medidas voltadas às MPEs.

regulação societária (como a Lei Geral do Cooperativismo ou o PL das cooperativas de trabalho) das discussões em torno da atuação do Estado, e questão da necessidade da lei para institucionalizar políticas públicas, visto que as constantes confusões dificultavam o debate do marco legal. Para tentar avançar numa discussão que permanecia sempre no mesmo lugar a cada nova reunião em diferentes espaços voltados ao marco jurídico da ES, e entendendo o Conselho Nacional como lugar institucional legítimo para esta construção, em outubro de 2008 articulou-se uma reunião conjunta entre o Comitê Permanente do CNES e dois de seus comitês temáticos, o do Marco Legal e o de Institucionalidade da Política (conforme encaminhamento do próprio CNES, em sua V reunião ordinária). Esta reunião conjunta explicitou a grande confusão em torno do que então se chamava – e se continua a chamar em muitos momentos – de “Lei Geral da Economia Solidária” – provavelmente em contraposição à Lei Geral do Cooperativismo, mas também porque traria definições inéditas sobre economia solidária, constituindo um primeiro reconhecimento jurídico nesse sentido, ainda que o objetivo central fosse uma lei para institucionalizar a(s) política(s), ou seja dispendo sobre a ação do Estado e não sobre a forma de operar da sociedade. Naquela reunião, não se conseguiu sequer estabelecer uma pauta a seguir nas discussões, que se atropelavam em torno dos conteúdos de uma “Lei Geral” e dos procedimentos para tramitá-la. Ao final, a única deliberação efetiva foi o de que uma equipe de 3 pessoas (da qual fui uma das integrantes) ficaríamos responsáveis pela elaboração de documento a fim de tentar organizar minimamente o debate a partir dos acúmulos existentes.

O caminho foi inicialmente (1) separar o que constituía demanda por respostas legais para regulação de formas societárias do que era demanda por reconhecimento legal da ação do Estado; a seguir, (2) mapear a estrutura e conteúdo de leis similares já existentes em municípios e estados, e de outras leis federais que tratavam de políticas, sistemas e fundos que poderiam trazer aprendizados para a elaboração da lei da política de ES⁴⁷⁸; e finalmente, (3) apontar os principais eixos a serem abordados na lei: (a) principais *definições* conceituais; (b) *objetivos, eixos e instrumentos* da política nacional; (c) diretrizes e estrutura de um *sistema nacional*, organizando e articulando as estruturas e fundos (já existentes e a serem criados) em outras esferas; e (d) fontes de financiamento, gestão e principais critérios de acesso de um *fundo nacional*.

A partir dessa sistematização inicial, foi ficando mais fácil discutir dentro dos Comitês do CNES. O próximo passo foi a elaboração de uma proposta de anteprojeto, acrescido de uma exposição detalhada das motivações que embasaram a redação da proposta, e ressaltando os principais pontos e questões em aberto a serem debatidos e aprofundados a respeito de cada um dos quatro eixos sugeridos⁴⁷⁹. Esta foi, em síntese, a gênese do material submetido ao Plenário do

⁴⁷⁸ Na época, as leis estudadas para pensar possíveis caminhos na elaboração do texto da lei foram as da lei orgânica de *assistência social* (Lei nº 8.742, de 1993); do sistema e fundo nacionais de *habitação de interesse social* (Lei nº 11.124, de 2005); da política nacional de *agricultura familiar* (Lei nº 11.326, de 2006); e do sistema nacional de *segurança alimentar* (Lei nº 11.346, de 2006).

⁴⁷⁹ Este subsídio detalhando a elaboração do texto foi depois publicado em nome do Comitê Permanente no Boletim Mercado de Trabalho nº 40, do Ipea, e também disponibilizado na seção de marco legal do sítio do FBES.

CNES pela primeira vez na VI reunião, em junho de 2009, quando representantes do MDS e do MDA foram convidados para falar de duas outras experiências de criação de sistemas e políticas, a LOAS e a lei do Pronaf (programa que, a propósito, operou por 10 anos antes da aprovação desse marco específico), alimentando um pouco mais os debates subsequentes. Uma pequena comissão ligada ao Comitê Permanente seguiu trabalhando na proposta, cujos principais pontos foram discutidos no CNES, e depois também estiveram no centro da pauta da II Conaes.

Após a elaboração da proposta do texto da lei, e vindo já das discussões sobre a melhor estratégia para submetê-la ao Legislativo, definiu-se a adoção de duas estratégias simultâneas: pelo lado do governo, a tramitação interna até constituir PL a ser enviado pelo Executivo; e, pelo lado da sociedade civil, a coleta de assinaturas para submeter um PL de Iniciativa Popular (o que requer, segundo a legislação brasileira, 1% do eleitorado brasileiro, ou cerca de 1,3 milhão de assinaturas), tendo para isso o FBES lançado campanha de divulgação do PLIP, com diversos materiais informativos. Estas estratégias seguiam em andamento no fim do governo Lula, tornando-se, tanto para as instâncias governamentais quanto não-governamentais, um eixo prioritário de atuação para o período seguinte de governo.

Ao lado da elaboração de uma lei geral sobre a política nacional de economia solidária, avançou-se na institucionalização em temas bem específicos na rede de políticas de ES, atingindo alguns de seus segmentos e eixos por meio de instrumentos normativos de caráter setorial, emitidos pelos respectivos órgãos responsáveis:

- ▶ Em 2005, a Portaria nº 1.169 do MS estabeleceu a linha de incentivo financeiro a municípios que desenvolvem projetos articulando saúde mental e economia solidária na rede CAPS;
- ▶ Em 2006, a Portaria nº 30 do MTE instituiu o SIES, reconhecendo-o assim como um registro público de informações. O Anexo I da Portaria é o Termo de Referência do SIES discutido e deliberado dentro do GT Mapeamento, atual CGN, que contém as definições conceituais de ES e EES (a partir daí adotados quase que homoganeamente nas demais políticas públicas, mesmo com a persistência de divergências conceituais), as diretrizes sobre a alimentação, atualização e disseminação das informações do SIES, e a estrutura de gestão, com respectivas atribuições;
- ▶ Em 2008, a Resolução nº 51 do FNDE estabeleceu critérios para apresentação e apoio financeiro a projetos em 3 linhas de ação que articulam educação de jovens e adultos e economia solidária (produção de material, formação de educadores e gestores, publicação de experiências), a serem implementadas mediante editais periódicos.
- ▶ Em 2009, a Instrução Normativa nº 19 do Mapa, regulamentou os mecanismos de controle e informação de qualidade da agricultura orgânica, conforme previsto em legislação do setor. Para a ES, a importância desta normativa foi a caracterização dos 3 mecanismos que haviam sido reconhecidos em decreto de 2007 e também se encontravam em discussão na elaboração da norma do comércio justo e solidário: a *certificação por auditoria*; o *controle social na venda direta*; e, de modo mais significativo para a ES, os *Sistemas Participativos de Garantia* (SPG).

Foram portanto os dois citados decretos de dezembro de 2010, instituindo o Proninc e o Sistema de Comércio Justo e Solidário, que constituíram de fato os reconhecimentos legais pioneiros da economia solidária, para além de normativas setoriais.

No decreto do Proninc, o maior mérito parece ter sido o de reconhecer institucionalmente a

complexa rede formada em torno da incubação, cujos vínculos variam. Como o Proninc já havia sido descontinuado uma primeira vez, após seu início em 1998, a institucionalização foi recebida como conquista e garantia a mais, porém permanece o desafio de coordenar e articular a efetiva participação dos ministérios incluídos, fortalecendo os vínculos da rede para além do formal.

Já o decreto do SCJS pode ser considerado o verdadeiro marco legal pioneiro, antes mesmo de uma Lei Geral ou Orgânica, já que seu texto é o primeiro a trazer explicitamente uma definição conceitual de *empreendimentos econômicos solidários*: “organizações de caráter associativo que realizam atividades econômicas, cujos participantes sejam trabalhadores do meio urbano ou rural e exerçam democraticamente a gestão das atividades e a alocação dos resultados” – definição que se baseou em consensos estabelecidos no SIES, mas procurou ser mais sucinta e não entrar em questões mais polêmicas. A elaboração da base desse decreto foi, como se viu, fruto de grande articulação, em que a construção da normativa emergiu como estratégia central do GT-SCJS (cf. 4.3.1). A princípio, a proposta seguia a linha do SIES, a ser publicada como portaria do MTE, depois ganhou força a proposta de instrução normativa nos moldes da regulação dos alimentos orgânicos. Por fim, o caminho adotado internamente no governo foi o de submeter à Presidência, visando o decreto presidencial. Por outro lado, o texto final aprovado no decreto resultou bem mais sucinto do que a elaboração que fora feita pelo GT-SCJS, e traz apenas as definições básicas, os objetivos do SCJS e as atribuições e composição de sua Comissão Gestora Nacional. Há todo um debate que fora feito no GT sobre a estrutura de gestão do SCJS, os princípios, os critérios (organizacionais e relacionais) de reconhecimento e certificação, as modalidades de certificação, os tipos de selo, as formas de acesso ao sistema etc.⁴⁸⁰ mas que não foi incluído no decreto – e portanto será agora objeto de mais discussão visando sua regulamentação (por ato normativo do MTE, segundo o próprio decreto). Assim, apesar do importante avanço, resta um longo caminho para que o SCJS complete sua institucionalização, possibilitando a concretização de seu efetivo funcionamento.

4.6. A transversalidade e a participação institucionalizadas nos espaços de interlocução

4.6.1. O Conselho Nacional de Economia Solidária

Em junho de 2006, três anos após a criação oficial do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) pela mesma lei que criou a Secretaria Nacional, foi publicado o decreto presidencial tratando de sua composição, competência e funcionamento⁴⁸¹. Mais cinco meses decorreriam ainda antes da instalação oficial do CNES, em novembro de 2006. A rede de políticas federais de economia solidária, que começava a ser construída, conforme as seções anteriores, passa a contar com um espaço institucionalizado para sua articulação. Um espaço que afirma,

⁴⁸⁰ Para detalhamento de algumas definições então tiradas (mas não todas), ver a cartilha sobre o SCJS produzida na época pelo Faces do Brasil (2009).

⁴⁸¹ Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006, parcialmente alterado pelo Decreto nº 5999, de 26 de dezembro de 2006, para correção de alguns nomes de entidades e exclusão da Abong como membro do CNES.

simultaneamente, o caráter transversal e a natureza participativa das políticas de economia solidária. Mas em que medida isso se verificará na sua composição e funcionamento?

O CNES integra a estrutura do Ministério do Trabalho e tem natureza consultiva e propositiva, com a finalidade de “realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária”, não só políticas da Senaes, mas de outros ministérios e secretarias que participam do Conselho.

O CNES tem 56 membros, distribuídos em três “segmentos” ou “bancadas” (**Quadro 13**):

I - Governo federal, Secretarias Estaduais de Trabalho e órgãos de apoio à economia solidária de governos estaduais e municipais: 19 representantes, entre 13 ministérios e secretarias especiais e 3 bancos públicos (BNDES, BB e Caixa), além da Rede de Gestores e do Fórum de Secretários Estaduais do Trabalho (Fonset). O MTE está duplamente representado, ocupando a presidência (Ministro e seu suplente) e a secretaria executiva do CNES (Secretário de Economia Solidária e seu suplente);

II - Empreendimentos econômicos solidários: 20 representantes, sendo 5 de ligas ou uniões de empreendimentos (ABCRED, Ancosol, Concrab, Unicafe, Unisol), mais 15 indicados pelo FBES, envolvendo um conjunto heterogêneo de atores, de modo a contemplar o maior número possível de estados (22 UFs, entre titulares e suplentes) e expressiva variedade de empreendimentos, levando em conta a atuação e inserção prévia dos representantes na articulação dos fóruns locais em economia solidária e um critério pré-estabelecido de divisão de vagas entre as regiões. Entre os indicados, 16 também integravam a Coordenação Nacional do FBES até sua renovação em 2008;

III - Outras organizações da sociedade civil e serviços sociais: 17 representantes, incluindo, além de entidades de apoio à economia solidária que já integravam a rede no campo desta política há mais tempo, como Cáritas, ADS/CUT etc., também entidades e movimentos aos quais a rede se abria menos, mas que também dialogam 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.

No caso dos representantes de órgãos ministeriais, os nomes de representantes indicados variaram enormemente, não fazendo sentido para fins da pesquisa sobre a rede de políticas enumerar todos eles ao longo do período analisado. Pouquíssimos foram os casos em que a mesma pessoa participou de várias reuniões seguidas, casos estes que coincidem com o maior envolvimento na temática⁴⁸². Por isso, pareceu mais relevante analiticamente no **Quadro 13** indicar a área ou sub-unidade administrativa que representa o órgão no Conselho, pois, quando um representante é substituído, em geral é na mesma área interna do órgão-conselheiro (o quadro menciona os casos em que mudou também a sub-unidade, assim como se era mais comum a representação direta do cargo dirigente ou via suas assessorias).

No caso dos representantes de empreendimentos, ao invés, o quadro inclui os nomes dos titulares e suplentes da bancada de empreendimentos, que permaneceram praticamente inalterados ao longo dos períodos analisados. Aqui interessa identificar minimamente a filiação e

⁴⁸² Por ex. o coordenador da área de cooperativismo da SDT/MDA Manuel Vital (que viria a ser Diretor do Defes na Senaes/MTE a partir de 2011), ou a assessora da Secretaria-Geral da Presidência Quenes Gonzaga, ambos oriundos de trajetórias ligadas ao campo da economia solidária.

origem do representante indicado, como forma de compor mosaico mais preciso sobre trajetórias que levam à representação do movimento organizado no plano nacional. Por ex., grande parte dos representantes das grandes ligas e uniões, além de ocupar cargos em suas entidades de representação, provém de projetos considerados “emblemáticos” no campo da economia solidária, a exemplo dos empreendimentos autogestionários de grande porte da ex-Usina Catende e Cooperminas (representantes da Anteag) e do complexo metalúrgico Uniforja (representante da Unisol), ou dos sistemas de crédito cooperativo Ecosol e Cresol (representantes da Ancosol).

É interessante notar que a dualidade indivíduo/organização mencionada pela literatura de análise de redes (cf. MARQUES, 2007b) tem diferentes pesos nesta composição. Nas ligas/uniões ou outras entidades, tudo indica que importa sobretudo a participação da organização no CNES. Por isso, eventuais alterações de titulares foram feitas mantendo-se a entidade original⁴⁸³. Já no caso dos empreendimentos representantes do FBES, escolhidos a partir de indicações dos Fóruns Estaduais e seguindo critérios de distribuição das vagas por região, o peso da liderança individual parece muito mais evidente. Assim, estes membros parecem ter sido indicados menos por conta dos EES aos quais pertencem (embora alguns venham de EES “emblemáticos”, como o Projeto Harmonia/Catende ou o Banco Palmas), e muito mais por suas características enquanto ativistas políticos do movimento organizado de ES e sua inserção nos Fóruns locais ou mesmo nas instâncias nacionais do FBES⁴⁸⁴. Apesar de eventuais casos de alteração (representantes que passaram a ser gestores públicos ou a integrar entidade de apoio), a variação individual foi pouco expressiva, mantendo-se a composição quase inalterada até o fim do governo Lula.

No caso das entidades e redes da sociedade civil, as pessoas de referência das entidades mais envolvidas permaneceram relativamente inalteradas, ao passo que havia maior rotatividade nas que não participaram muito do conselho. No seio do conselho não se faz nenhuma distinção entre os sub-agrupamentos dentro da bancada. Mas no quadro, optei por fazer uma primeira distinção, entre as que são entidades da sociedade civil e as que são redes ou fóruns articulando várias entidades da sociedade civil. Outros tipos de distinção serão propostos depois, como o tipo de organização (religiosa, sindical, universitária, empresarial etc.), e seu “pertencimento” ou não ao mundo da economia solidária, já que ao contrário de referência equivocada que é constante, nem todas são “entidades de apoio à economia solidária” nesta bancada.

⁴⁸³ Por ex. quando Niro Barrios, da direção da Unisol, desligou-se do CNES após assumir a presidência do Setorial de Economia Solidária do PT, quem assumiu como titular foi Arildo Lopes, presidente da Unisol.

⁴⁸⁴ A respeito destas trajetórias politicamente ativas, cabe ressaltar que pelo menos três deles viriam a se tornar gestores públicos municipais após as eleições de 2008. Ary Moraes, titular do CNES e membro do Comitê Permanente, se tornou Secretário de Desenvolvimento Social, Trabalho e Economia Solidária de Teresópolis (RJ); Lenivaldo Lima, titular, se tornaria Secretário de Infra-Estrutura em Palmares (PE) por um breve período; e José Valceí, suplente, assumiu como Secretário de Integração e Economia Solidária em Lagoa dos Velhos (RN). Mesmo tendo assumindo como gestores, seus nomes ainda permaneceriam como indicados por mais de dois anos até as alterações de indicações efetuadas na primeira reunião de 2011.

Quadro 13 – Composição do Conselho Nacional de Economia Solidária

I - ÓRGÃOS DE GOVERNO
<p>- 14 representantes de ministérios ou secretarias com status de ministério (governo federal):</p> <p>(1) MTE - titular/suplente: Ministro e Assessor do Gabinete responsável pelo Prog. Nac. Microcrédito (PNMPO)</p> <p>(2) Senaes - titular/suplente: Secretário e Secretário-Adjunto de Economia Solidária</p> <p>(3) MDA - titular/suplente: Coord. e assessorias da área de cooperativismo da Sec. Desenv. Territorial (SDT)</p> <p>(4) MCidades - titular/suplente: Ass. Internacional do Gabinete do Ministro, depois Diretoria da Sec. Habitação</p> <p>(5) MMA - titular/suplente: Assessorias Depto. Economia e Meio Ambiente, da Sec. Executiva (Dema/Secex)</p> <p>(6) MAPA - titular/suplente: Diretor e assessores do Depto. Cooperativismo (Denacoop)</p> <p>(7) MDS - titular/suplente: Secretários de Articulação (SAIP) e Segurança Alimentar (Sesan)</p> <p>(8) MF - titular/suplente: Sec. Política Econômica (inicialmente Secretário-Adjunto, depois assessor)</p> <p>(9) MI - titular/suplente: Secretários e assessores das Sec. Programas Regionais e Políticas Desenv. Regional</p> <p>(10) MCT - titular/suplente: Assessoria de Sec. C&T para Inclusão Social (SECIS) e área de Tecnologias Sociais da Finep</p> <p>(11) MEC - titular/suplente: Assessorias das áreas de Educação no Campo e Educação de Jovens e Adultos da Sec. Alfabetização, Educação Continuada e Diversidade (Secad)</p> <p>(12) SG/PR - titular/suplente: Assessorias da Subsec. Articulação Social</p> <p>(13) Seap - titular/suplente: Coord. e assessores da Coord. Geral de Assistência Técnica, Capacitação, Associativismo e Cooperativismo da Pesca e Aquicultura</p> <p>(14) Seppir - titular/suplente: Secretários e assessores da Subsec. de Políticas de Ação Afirmativa</p>
<p>- 3 representantes de bancos públicos federais:</p> <p>(15) BNDES - titular/suplente: Depto. Economia Solidária, ligado à Área de Inclusão Social (chefe e assessorias)</p> <p>(16) Caixa Econômica Federal - titular/suplente: servidores da Superintendência Nac. de Programas Sociais</p> <p>(17) Banco do Brasil - titular/suplente: Diretor e assessores da Diretoria de Desenvolvimento Social, da Fundação Banco do Brasil (FBB)</p>
<p>- 2 representantes de redes de gestores públicos (outras esferas de governo):</p> <p>(18) Fórum de Secretarias Estaduais do Trabalho - titular: Presidentes do Fonset</p> <p>(19) Rede de Gestores de Políticas de Fomento à Economia Solidária - titular: Coordenadoras da Rede</p>
II - EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS
<p>- 5 representantes de ligas/uniões de empreendimentos solidários:</p> <p>(1) ANCOSOL - titular: Gilmar Carneiro (<i>Sistema Ecosol</i>) / suplente: Vanderley Ziger (<i>Central Cresol Baser</i>)</p> <p>(2) ANTEAG - titular: Arnaldo Liberato (<i>Proj. Harmonia - Catende</i>) / suplente: Ivan Westhpal (<i>Cooperminas</i>)</p> <p>(3) CONCRAB - titular: Milton Fornazieri (presidente da Concrab e cooperado da <i>CPA Nova Santa Rita - Copan</i>, assentamento Capela) / suplente: Alexandre Rangel (tesoureiro da Concrab)</p> <p>(4) UNISOL - titular: Niro Barrios (<i>Geralcoop</i>) / suplente: Arildo Mota Lopes (<i>Uniforja</i> e presidente da Unisol)</p> <p>(5) UNICAFES - titular: José Paulo Crisóstomo Ferreira (<i>Ascoob</i> e presidente Unicafes) / suplente: Christiane Almeida (assessora Unicafes)</p>
<p>- 15 representantes de empreendimentos indicados pelo FBES:</p> <p>(1) Adiles Silva (Proj. Cooesperança, Santa Maria, RS) suplente: Lilian Margareth Wiltgen (EES confecção, RS)</p> <p>(2) Antonia Talgatti (Coopersol, Chapecó, SC) suplente: Eloi Lyra (Bruscor, Brusque, SC)</p> <p>(3) Ary Moraes (Quilombo da Serra, rede de trocas, mov. Prout - Teresópolis, RJ) ¹ suplente: Marilene Shulz Ost (Coop. confecção Supercoofex - Serra, ES)</p>

- (4) Carlos Fontana (Cooperbotões, Curitiba, PR)
suplente: Carlos Meller (Assoc. Nova Aliança, Cascavel, PR)
- (5) Domingos Olimpio (Assoc. Rurarte, Planaltina, DF)
suplente: Nicolau Priante (Coop. Pescadores e Artesãos Coorimbatá, Cuiabá, MT)
- (6) Joana Palheta (Coop. Roupas e Acessórios do Pará – Ascoop, Belém, PA)
suplente: Maria Dorama (Assoc. das Mulheres Negras da Ilha Redonda/Pastoral da Criança, Macapá, AP)
- (7) João Batista Prestes (Ecoturismo Solidário, Manaus, AM)
suplente: Elielma Coelho Derzi (ESS biojóias, RR)
- (8) Lenivaldo Lima (Proj. Harmonia, Catende, PE) ¹
suplente: José Valceí de Souza (Rede Abelha, RN) ¹
- (9) Maria Dalvani de Souza (Coop. Artesãos de Açai - Coopaçai, Porto Velho, RO)
suplente: Carlos Omar (Assoc. de Serviços e Produtos Estrela da Terra - Aspet, Rio Branco, AC)
- (10) Maria dos Remédios Lima (EES do PI)
suplente: Durval G. Moura (EES agrícola ligado à Obra Kolping, PI)
- (11) Ronaldo Moreira (Abrine e mov. ES e Saúde Mental)
suplente: Carlos Castro (rede de Clube de Trocas, São Paulo, SP)
- (12) Sandra “Maga” Magalhães (Banco Palmas, Fortaleza, CE) ²
suplente: Antonia Karla de Almeida (Ateliê Gerasol, Fortaleza, CE)
- (13) Sebastiana “Tiana” Almire (Central de Comercialização de ES de Campo Grande, MS)
suplente: Cláudia Monteiro Lima (EES fitoterápicos, Rio Verde, GO) ²
- (14) Valdener Miranda (Assoc. em Áreas de Assentamento no Estado do MA – Assema, Pedreiras, MA)
suplente: Maria Luiza Mendes (MA)
- (15) Vanderli Pinheiro (Assoc. de Pequenos Agricultores e Trabalhadores Rurais - Apat, Tombos, MG)
suplente: Francisca “Xica” Silva (Assoc. de Moradores e Amigos de Ribeirão das Neves, Grande BH, MG)

III - ENTIDADES DE APOIO E FOMENTO e OUTRAS ORGANIZAÇÕES e SERVIÇOS SOCIAIS

- entidades:

- Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT
- Assoc. Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito (Abcred)
- Cáritas Brasileira
- Fundação Unitrabalho
- Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA)
- Pastoral Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)
- Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (Conic)
- Organização das Cooperativas do Brasil (OCB)
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)

- redes, fóruns e movimentos sociais:

- Articulação do Semiárido (ASA)
- Faces do Brasil
- Rede Brasileira de Sócio Economia Solidária (RBSES) ³
- Rede Cerrado
- Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs)
- Rede Economia e Feminismo
- Confederação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)
- Movimento Nacional Catadores de Materiais Recicláveis (MNCMR)

Elaboração própria, a partir de documentos do CNES e notas de pesquisa de campo.

¹ - Tornou-se gestor público em 2008.

² - Passou a integrar entidade de apoio.

³ - Solicitou desligamento do CNES em 2010.

As dinâmicas para costurar esta complexa composição, que articula e representa os principais tipos de atores envolvidos na rede de políticas de economia solidária, iniciaram-se em meados de 2004, a partir de debates entre a Senaes e o Fórum Brasileiro (envolvendo suas instâncias nacionais e fóruns estaduais) sobre caráter, objetivos e composição do Conselho. Segundo Valmor Schiochet, Roberto Silva e Andréia Fonseca – integrantes da equipe da Senaes desde seu início, aqueles como dirigentes do DED e esta do Gabinete, atuando também como secretária do Conselho Nacional ao longo dos períodos analisados –, três questões dominavam estes debates: a *natureza*; os *objetivos*; e a *composição* do CNES.

Sobre a natureza do Conselho, Schiochet, Fonseca e Silva explicam a opção da Secretaria pelo caráter consultivo, em contraposição à natureza deliberativa defendida majoritariamente dentro do movimento organizado:

“Parte do movimento entendia que um Conselho somente teria razão de ser como espaço participativo da sociedade civil caso tivesse caráter deliberativo, à luz de outros conselhos de direitos, e respeitando definições já tidas em algumas Unidades da Federação cujas Assembléias Estaduais já haviam aprovado a criação de Conselhos Estaduais com caráter deliberativo. Assim, as definições nacionais dariam peso político para as negociações estaduais para a implantação dos mesmos. A Senaes e outros atores defendiam as definições já presentes no Decreto Presidencial considerando que seria a primeira experiência nacional, que não tínhamos definições muito claras a respeito do conteúdo das eventuais deliberações a serem todas pelo Conselho e pelo fato de que os Conselhos Estaduais não estavam ativos para servirem como referência.” (SCHIOCHET, FONSECA & SILVA, 2007: 8).

No que se refere aos objetivos do Conselho, os debates entre Estado e movimento organizado se concentrariam entre objetivos relativos às políticas do conjunto do governo federal e objetivos relativos à atuação da Senaes:

“O debate ocorrido se concentrou nesta distinção: “um Conselho da Senaes” ou “um Conselho da Política Pública Nacional”. Em verdade a compreensão final é de que os objetivos do Conselho dizem respeito à política geral de economia solidária que tem na Senaes sua referência enquanto órgão do governo federal responsável pela gestão e articulação desta política.” (*ibid.*).

No que se refere à composição descrita acima, 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. De acordo com Schiochet, Fonseca e Silva, três questões seriam objeto de maior debate entre Senaes e FBES ao longo de mais ou menos um ano: os segmentos ou “bancadas” do Conselho; a participação da Organização das Cooperativas Brasileiras; e o tamanho do CNES.

Quanto aos *segmentos constitutivos do Conselho*, a primeira proposta dividia os integrantes do Conselho entre organizações (governamentais ou não) representantes da economia solidária e organizações (governamentais ou não) que representavam outros temas ou interesses: “Assim o Conselho seria um espaço de interlocução entre a economia solidária e outros setores órgãos como o objetivo de ampliar a compreensão estratégica da economia solidária na política nacional

e, em especial, sua contribuição para com outros temas (desenvolvimento rural, desenvolvimento urbano, desenvolvimento sustentável, etc.).” (*ibid.*: 8).

Esta concepção porém, desconsideraria o protagonismo dos empreendimentos solidários enquanto sujeitos de um segmento específico. Por isso, a concepção que prevaleceria foi esta espécie de “tripartismo” da economia solidária, já presente em outros espaços (como a Conferência ou o próprio FBES), entre (1) órgãos de governo, (2) entidades e movimentos sociais, e (3) empreendimentos solidários – nos dois primeiros casos envolvendo tanto organizações que atuam diretamente com a ES como outros que atuam em temáticas não diretamente envolvidas, mas com interfaces potenciais ou já existentes. Para os integrantes da Senaes, “[e]mbora não tendo composição paritária, a proporção dos segmentos é bastante equilibrada” (*ibid.*).

Sobre a inclusão da OCB, não foi possível obter consenso. A Senaes defendia isso como sinalização de uma abertura ao diálogo junto a posturas divergentes, algo muito coerente com o perfil do próprio Secretário Nacional, conhecido pelo caráter conciliador e profundamente interessado em processos de diálogo democrático: um símbolo da possível aliança (em vez da guerra, ou do nada), diriam os maussianos. O Fórum Brasileiro, porém, foi contrário à participação da OCB no Conselho, segundo Schiochet, Fonseca e Silva chegando a haver internamente posições defendendo a não-participação do FBES no Conselho caso a OCB viesse mesmo a integrá-lo. Ao final, instalado o impasse, o único consenso ao qual se conseguiu chegar foi de que a definição final caberia ao Ministro do Trabalho e que sua decisão seria acatada. A posição da Senaes acabou prevalecendo, conforme relatam seus integrantes: “O ministro acatou a posição da Senaes de que a OCB deveria compor o Conselho como demonstração de que trata-se de um espaço de participação ampla incluindo a possibilidade de posicionamentos divergentes aos defendidos pela economia solidária no que diz respeito ao cooperativismo no país” (*ibid.*).

Sobre o *tamanho do Conselho*, relativamente amplo com seus 56 membros (originalmente 57, antes da saída da Abong), embora a capacidade de operacionalizar debates e decisões fosse fator importante, pareceu prevalecer a necessidade de expressar e representar a diversidade do mundo da ES, de modo a fortalecer a inserção de suas demandas nas políticas federais.

Além do *Plenário*, instância máxima do Conselho integrada pelas 56 representações indicados no Quadro acima, a estrutura do CNES conta ainda com uma Secretaria Executiva, um Comitê Permanente e 5 Conselhos Temáticos.

A *Secretaria Executiva* tem funções técnico-administrativas de apoio ao funcionamento do CNES, como organização das reuniões e elaboração das atas, desempenhadas entre 2006 e 2010 por Andréia Fonseca e sua equipe de apoio no Gabinete da Senaes.

O *Comitê Permanente* é uma espécie de coordenação executiva do CNES, integrada por 13 conselheiros, responsáveis por preparar previamente as pautas das reuniões, juntamente com a secretaria do CNES, e auxiliar o presidente do CNES (que também preside o Comitê) – ou seja, o Ministro do Trabalho, embora na realidade quem realmente participe das reuniões seja seu suplente, o Secretário Nacional de Economia Solidária – nos encaminhamentos das proposições

aprovadas em plenário, por ex. elaborando minutas ou outros documentos, além de “em caráter emergencial, tomar decisões *ad referendum* do Plenário”. Pelo decreto que regulamentou o CNES, o comitê teria 9 membros titulares, sendo 3 de cada “segmento” (mais os respectivos suplentes). As bancadas de governo e entidades da sociedade civil seguem este formato, porém, no caso dos EES, ficou decidido que, além dos 3 titulares, haveria 4 “suplentes ativos”, com voz e voto no comitê, ou seja, na prática é como se fossem 7 titulares representando empreendimentos.

Quadro 14 – Composição do Comitê Permanente do CNES (2007-2010)

I - ÓRGÃOS DE GOVERNO	<p>- 3 titulares + 3 suplentes:</p> <p>(1) titular: Ministério do Trabalho e Emprego (Carlos Lupi) / suplente: Secretaria Nacional de Economia Solidária (Paul Singer)</p> <p>(2) titular: Rede de Gestores (Angela Schwengber, depois substituída por Sandra Praxedes) / suplente: Secretaria-Geral da Presidência da República (Quenes Gonzaga)</p> <p>(3) titular: Fórum de Secretarias Estaduais do Trabalho (Fernando Bezerra, depois substituído por Nilton Vasconcelos) / suplente: Ministério da Fazenda (Gilson Bittencourt, depois substituído por Hélio Resende Jr.)</p>
II - EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS	<p>- 3 titulares + 4 “suplentes ativos”:</p> <p>(1) titular: Ancosol (Gilmar Carneiro)</p> <p>(2) titular: Anteag (Arnaldo Liberato)</p> <p>(3) titular: Unisol (Niro Barrios, depois substituído por Arildo Lopes)</p> <p>(4) titular: Unicafe (J.P. Crisóstomo Ferreira, às vezes representado por Christiane Almeida)</p> <p>(5) titular: Ary Moraes (empreendimento indicado pelo FBES)</p> <p>(6) titular: Sandra “Maga” Magalhães (empreendimento indicado pelo FBES)</p> <p>(7) titular: Sebastiana “Tiana” Almire (empreendimento indicado pelo FBES)</p> <p><i>Nota: “Suplentes ativos” têm direito a voz e voto, por isso todos são considerados titulares.</i></p>
III - ENTIDADES DE APOIO E FOMENTO e OUTRAS ORGANIZAÇÕES E SERVIÇOS SOCIAIS	<p>- 3 titulares + 3 suplentes:</p> <p>(1) titular: Rede ITCPs (Benedito Oliveira, depois substituído por Ana Mercedes Sarria) / suplente: Articulação do Semiárido (Maria Valdênia Souza, depois substituída por Emerson Cenzi)</p> <p>(2) titular: Cáritas Brasileira (Ademar Bertucci) / suplente: Grupo de Trabalho da Amazônia (João Bosco Santos)</p> <p>(3) titular: ADS/CUT (Ari Aloraldo do Nascimento) / suplente: Unitrabalho (Maria Nezilda Culti)</p>

Elaboração própria, a partir de documentos do CNES e notas de pesquisa de campo.

Os *Comitês Temáticos* foram criados com o objetivo de promover estudos e debates e elaborar propostas e subsídios sobre temas específicos das políticas de economia solidária. Neste sentido, em sua concepção buscavam avançar na dinâmica de construção conjunta de políticas experimentada pelos antigos GTs. Os cinco comitês são: (1) “comercialização, redes e cadeias de produção e consumo”; (2) “crédito e finanças solidárias”, (3) “formação e assistência técnica” e (4) “marco jurídico” e (5) “institucionalidade da política nacional”. Os quatro primeiros se referem a temas em torno das prioridades identificadas nas Plenárias e Conferências Nacionais e outros espaços referenciais da economia solidária, alguns reunindo questões na prática tratadas de modo separado nas políticas, como crédito e finanças, ou formação e assistência técnica. O quinto comitê foi concebido para abordar a construção de um sistema público nacional, o que significaria a passagem de políticas de governo, passíveis de acabar com mudanças na condução política, para políticas mais perenes, parte da estrutura do Estado, a exemplo de outras áreas em

que isso já aconteceu. A composição destes comitês temáticos não será aqui detalhada pois, como seu funcionamento tem sido muito mais irregular, há naturalmente um esvaziamento que prejudica a própria análise desta composição.

De sua instalação no fim de 2006 até 2010, o Conselho reuniu-se 9 vezes, contrariando a previsão de 4 reuniões ordinárias por ano. Nos anos de 2008 e 2010, o CNES reuniu-se uma única vez no ano. O **Quadro 15** traz os principais pontos de pauta discutidos em cada reunião ordinária realizada ao longo destes anos de funcionamento.

Quadro 15 - Principais pontos de pauta das Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional (2006-2010)

Ano	Data	Reunião	Principais pontos de pauta
2006	9 e 10 nov	I Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Instalação • Resoluções da I CONAES
2007	6 e 7 mar	II Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação do Super-Simples • Elaboração do PPA 2008-2011 • Composição do Comitê Permanente e dos Comitês Temáticos
	19 e 20 jun	III Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Discussão da proposta de PPA e recomendação de inserção em outros órgãos • Reunião simultânea dos Comitês Temáticos
	23 e 24 out	IV Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Relações entre governo e sociedade civil (acompanhamento PPA, marco legal sobre repasses, "perseguição às ONGs", proposta de criação de GTI etc.) • Apresentação de discussões e encaminhamentos dos Comitês Temáticos (exceto Marco Jurídico) • Moção de apoio à IN que institui o Sistema de Comércio Justo e Solidário • Moção de apoio à escolha da ES como tema da Campanha da Fraternidade 2010
2008	24 e 25 jul	V Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Precedida de Seminário "Avanços, Desafios e Perspectivas da ES no Brasil" • Informes de Ministérios/Secretarias sobre execução de ações de ES no PPA 2008-2011 (MCT, MDA, MDS), Territórios da Cidadania, CONDRAF – encaminhamento para discussão no CNES sobre orçamento da Senaes e recursos direcionados à ES nos demais Ministérios/Secretaria que compõem CNES • Relações entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos • Revisão da Lei Geral do Cooperativismo (propostas Executivo e trâmites Legislativo) • Marco regulatório da ES e encaminhamento de reunião conjunta entre Comitês Permanente, Institucionalidade e Marco Jurídico
2009	3 e 4 jun	VI Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Precedida de Seminário sobre "A crise econômica e a ES" e de apresentações/debates sobre "Leis e Sistemas Públicos" (como subsídio para discussão sobre proposta de lei para institucionalização da política nacional, incluindo sistema público) • Deliberações sobre II Conferência Nacional • Relações entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos
	7 e 8 out	VII Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Balanço e lições dos aspectos políticos da I CONAES • Metodologia e diretrizes iniciais para II CONAES (proposta Subcomissão e síntese Comitê Permanente) • Tipologia Conferências (Locais/Regionais, Temáticas, Livres), financiamento, comissão organizadora etc. • Processo de escolha de delegados/as, a partir das Conferências Estaduais
	1 e 2 dez	VIII Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Debate e deliberação sobre regulamento geral da II CONAES • Conteúdo e estratégias de encaminhamento da Lei da ES • Apreciação e deliberação sobre projetos aprovados no edital PRONASCI
2010	17 e 18 nov	IX Reunião Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> • Ato de entrega ao presidente para assinatura dos Decretos do Proninc e do SCJS • Prioridades, desafios e perspectivas para políticas de ES no quadriênio 2011-2014, fortalecimento do CNES e papel do CNES na transição de governo

Elaboração própria, a partir das atas de reunião do CNES (Secretaria-Executiva do CNES, 2006-2010)

A pauta inicial privilegiou a construção do Plano Plurianual seguinte (2008-2011), sob a expectativa de expansão da economia solidária entre os órgãos do governo federal, principalmente aqueles que tinham assento no CNES. Segundo a representação da Secretaria-Geral da Presidência, a despeito da recomendação geral da SG-PR a todos os conselhos nacionais para debate dos respectivos programas de interesse no novo PPA, o Conselho de Economia Solidária teria sido o único a pautar o debate entre seus membros da construção da proposta de ações do programa coordenado pela Senaes e inclusão da ES em outros programas e ações de áreas de interface. Outro debate ocorrido no âmbito do CNES e que viria a ter resultado concreto foi a inclusão das cooperativas nos benefícios não-tributários do Estatuto da Micro e Pequena Empresa, a Lei do “Super Simples” (cf. 4.5).

Na última reunião de 2007 e na única reunião de 2008, a pauta seria dominada pela redefinição em curso das relações entre Estado e sociedade, particularmente nas parcerias para execução de projetos. Esta última, porém, seria precedida na véspera por um seminário, concebido como forma de qualificar e aprofundar os debates na reunião dos dias seguintes, nivelando e socializando minimamente as principais informações e questões. Além disso, esta reunião foi uma oportunidade para reconstruir alguns dos vínculos entre governo e sociedade civil que haviam sido abalados após os desfechos da IV Plenária do FBES, dois meses antes.

A partir de 2009, a pauta do Conselho concentrou-se principalmente em dois pontos. Em primeiro lugar, as discussões para elaboração e aperfeiçoamento de anteprojeto de lei para institucionalização da política, incluindo um sistema e fundo públicos, a exemplo de outras políticas e sistemas públicos cujos modelos teriam elementos interessantes a serem buscados também no caso da economia solidária, dois deles convidados a expor sua experiência em seminário que precedeu a VI Reunião Ordinária⁴⁸⁵. Em segundo lugar, os debates preparatórios para a II Conferência Nacional, convocada pelo Conselho, e cujos aspectos políticos e metodológicos ocupariam quase toda a pauta das VII e VIII Reuniões Ordinárias.

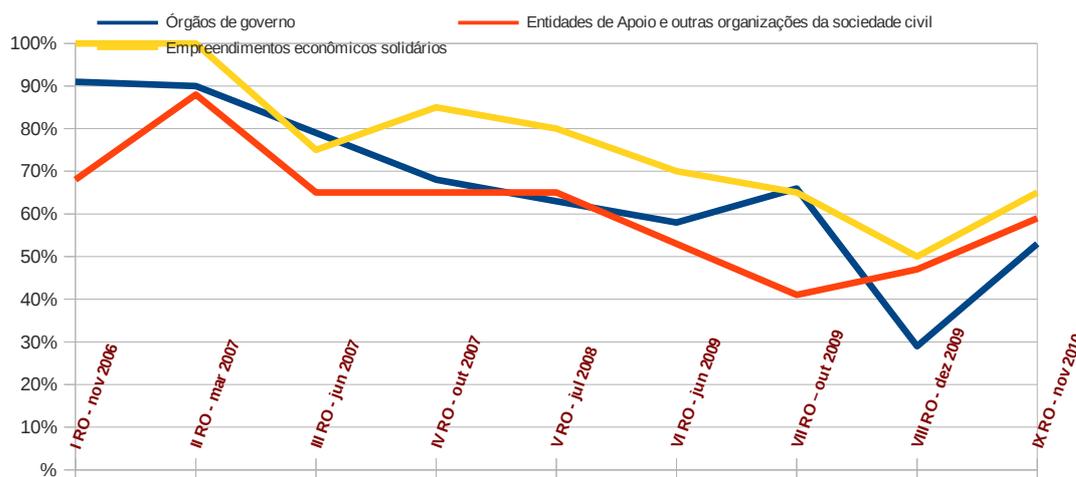
Em 2010, com todos os esforços concentrados na realização da II CONAES, o Conselho acabaria realizando uma única reunião, já no fim do ano, onde a pauta foi dominada pela assinatura dos dois decretos presidenciais institucionalizando ações importantes da política (SCJS e Proninc), com a presença do próprio Presidente Lula na abertura da reunião ordinária do CNES.

Os grandes esforços para garantir uma composição que fortalecesse a ES, sobretudo nas articulações com outras temáticas, não se refletiriam na prática. A participação no Conselho (**Gráfico 8**) declinaria acentuadamente desde sua instalação, algo visível entre os integrantes e constantemente mencionado em relatos particulares ou discursos públicos, e comprovado

⁴⁸⁵ Os dois casos apresentados foram os da construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas), por representante do MDS e a institucionalização do Pronaf, pela chefe de gabinete da SAF/MDA, além de uma terceira intervenção da área de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência, convidado a expor as possibilidades de caminho para apresentação da proposta de lei. Outros casos mencionados na época como experiências interessantes para auxiliarem a elaboração da lei da política de ES e sua proposta de sistema público foram o Sisan (segurança alimentar) e o SHIS (habitação de interesse social).

empiricamente por registros de presença. É claro que a mera presença não garante a participação ativa, mas já dá ideia do tipo de esvaziamento que o CNES sofreria ao longo dos anos, prejudicando a tomada de deliberações – algo que chegou a ser mencionado em ata (VIII reunião). Embora se fale muito do esvaziamento da bancada de governo, a análise das reuniões mostra que a principal desmobilização ocorreu na bancada de entidades e movimentos sociais, e mesmo a participação da bancada de EES, após ter iniciado de modo completo, teria progressivo declínio.

Gráfico 8 - Evolução da participação no CNES, por bancada (2006-2010)



Elaboração própria, a partir das listas de presença do CNES (Secretaria-Executiva do CNES, 2006-2010)

Entre as ausências sistemáticas da bancada de governo, chama a atenção a do próprio Ministro do Trabalho (ou seu suplente, o assessor especial que coordena o PNMPO), que ocupa a presidência do CNES. Independente da presença da Senaes, área do ministério que ocupa a secretaria-executiva do Conselho, a ausência sistemática do titular e suplente do MTE, principalmente a partir de 2009, reforçam a percepção acerca das dificuldades de inserção e articulação da economia solidária para dentro do próprio MTE. As participações do ministro no Conselho aconteceriam apenas de modo pontual, participando de alguma mesa de abertura, e mesmo assim, seus discursos contemplando aspectos desconectados dos assuntos em pauta para a ES, inclusive com constante ênfase na recente expansão do emprego formal, sob a ótica do paradigma do assalariamento formal. Entre os demais órgãos de governo, as principais ausências ao longo do período foram dos Ministérios do Meio Ambiente e Integração e das Secretarias da Pesca e Igualdade Racial, e, em menor grau, durante algum período, dos Ministérios da Fazenda, Agricultura, e Educação, assim como do Banco do Brasil.

No caso da bancada de entidades da sociedade civil, a entidade mais ausente foi a Conaq, do movimento de comunidades quilombolas, com o qual a ES tem buscado se aproximar politicamente, mas que esteve representada em apenas uma das reuniões do Conselho. Também destacam-se as ausências da Rede Economia e Feminismo, da Abcred, da OCB e do Sebrae, e ainda, de entidades do “núcleo duro” original, ADS/CUT e RBSES (esta, tendo se desintegrado, solicitou desligamento do Conselho em 2010). A única representação presente em todas as

reuniões do Conselho foi a Rede de ITCPs. Para além dos problemas de natureza e funcionamento do próprio CNES, a ausência sistemática de entidades e movimentos do campo da ES ou dos campos de interface pode ser interpretada em dois sentidos: de um lado, as dificuldades de diálogo em temáticas específicas, ou mesmo divergências históricas, como as entidades ligadas ao cooperativismo empresarial (OCB) ou ao empreendedorismo (Sebrae); de outro, a própria fragilidade institucional de muitas das entidades e movimentos, alguns em franco processo de recuo no envolvimento com o tema da economia solidária.

Entre os empreendimentos, a participação é bem mais elevada, tendo iniciado-se em 100% de presença nas duas primeiras reuniões. Ao longo do tempo, porém, até mesmo a bancada dos EES veio reduzindo sua participação. Entre as grandes ligas/uniões de empreendimentos, a principal ausência foi da Unicafe, que faltou a 4 das 9 reuniões.

Mais difícil foi a situação dos comitês, que em tese continuariam as dinâmicas de debates nos moldes dos GTs de caráter informal do primeiro governo Lula, sendo que em vários casos a composição dos Comitês integrou antigos membros daqueles GTs. Porém, dependentes dos recursos e da convocatória da Senaes para a realização das reuniões, e com uma composição em que os integrantes frequentemente desempenhavam representação apenas formal (principalmente no caso dos indicados de órgãos governamentais), os comitês acabariam tendo pouquíssimos encontros entre 2007 e 2010.

Os mais ativos foram os Comitês de Formação e Assistência Técnica e de Comercialização, principalmente o primeiro, que na verdade manteve reuniões bem mais assíduas e regulares⁴⁸⁶ do que os demais (ainda que numa quantidade aquém do que esperavam seus integrantes). Isso se deu sobretudo por iniciativa dos dirigentes do DED, articulados com outros integrantes mais envolvidos no CTFAT, cujo coordenador ao longo de quase todo o período foi Clovis Vailant (da incubadora da Unemat e da Unitrabalho), os esforços foram no sentido de legitimar o comitê como o espaço de fortalecimento das deliberações já construídas e das que ainda era preciso construir em torno das diretrizes da política nacional de formação para a ES. Já o CTC, embora sem a mesma vida ativa que o CTFAT, esteve mobilizado sobretudo em torno dos debates para encaminhar a criação institucional do SCJS, tentando até emplacar a criação de novo CT, para dar mais organicidade e celeridade ao tema (após o fim do antigo GT-SCJS, dissolvido em 2008), o que acabou não acontecendo. Mas, após o decreto de criação do SCJS, as dinâmicas próprias de interação entre governo e sociedade civil em torno do comércio justo e solidário foram retomadas, com os principais atores envolvidos articulando-se para compor as instâncias específicas do SCJS, o que por sua vez sinaliza para uma possível tendência de esvaziamento do CTC no próximo período.

⁴⁸⁶ Na VI reunião do CNES, o CTFAT informou que ao longo daqueles 2 primeiros anos de funcionamento, já havia realizado 8 reuniões (uma quantidade que contrasta com a quase inexistência de reuniões de outros comitês como o do Marco Legal ou de Institucionalidade da Política).

4.5.2. As Conferências Nacionais de Economia Solidária (2006 e 2010)

Assim como a instalação do Conselho Nacional, as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes) devem ser compreendidas dentro do contexto de estímulo às conferências nos governos Lula, mas também como processo intrínseco à natureza participativa reivindicada na construção das PPES. No caso das Conaes, esta participação significou: 50% de representantes de empreendimentos, 25% de entidades da sociedade civil e 25% de representantes governamentais, escolhidos previamente como “delegados” em conferências estaduais.

A I Conaes aconteceu entre 26 e 29 de junho de 2006. Ela começou a ser preparada em 2005, sob a expectativa de que o futuro Conselho pudesse convocá-la. Porém, com a demora dos procedimentos administrativos para instalação do CNES, a convocação foi assumida pelo MTE em conjunto com MDA e MDS, então já tidos como parceiros mais ativos nas PPES. Praticamente as mesmas entidades que integram o CNES (cuja composição já estava então definida, embora não estivesse ainda instalado) fizeram parte da Comissão Organizadora da Conaes. Embora esta fosse opção deliberada, como forma de manter a participação direta do CNES na organização da conferência, de acordo com o que se idealizara inicialmente, o fato também revela a consolidação de um núcleo de atores principais nos espaços institucionalizados da rede de políticas.

Seguindo a metodologia de outras conferências, a Comissão Organizadora da Conaes elaborou texto-base, submetido às plenárias estaduais para aprovação, rejeição ou alteração de itens. A partir das propostas vindas dos estados, uma equipe de sistematização consolidou uma segunda versão do texto-base para submetê-lo aos delegados nacionais, que então realizaram suas próprias sugestões de alteração.

Em linhas gerais, as resoluções da I Conaes constituem um documento de afirmação dos fundamentos da economia solidária e suas principais concepções, e de reforço das prioridades para políticas públicas e de demandas por sua institucionalização como “políticas de Estado” (MTE/MDS/MDA, 2006). As duas questões que geraram maior embate durante a Conaes, motivando os únicos momentos em que foi necessário contabilizar os votos da plenária claramente dividida, com espaço para defesa de argumentos de cada parte, foram: (1) o número mínimo de sócios-cooperados a ser previsto na proposta de nova Lei Geral do Cooperativismo (5 ou 7); e (2) o lugar institucional que a política de economia solidária deveria ocupar no governo federal (ministério próprio ou permanência no MTE).

A partir de meados de 2009, a proposta de realização de uma segunda conferência nacional passou a ser objeto de grande discussão nas reuniões do Conselho e seu Comitê Permanente. Apesar do relativo entendimento comum acerca da importância de eventualmente realizá-la, a principal divergência se dava sobre o momento oportuno. Segundo a proposta da Senaes, apresentada em reunião ordinária do CNES de junho de 2009, a conferência deveria ser realizada até a metade do ano de 2010, sob a principal justificativa de subsidiar a construção de plataforma para diálogo a ser realizado com candidatos durante o período eleitoral, além de contribuir com a

abertura do novo processo de discussão do Plano Plurianual 2012-2016, a ser debatido a partir do início de 2011. Esta justificativa aponta para uma concepção da Conaes como espaço politicamente estratégico no contexto eleitoral, em que pela primeira vez desde a retomada das eleições presidenciais o então presidente Lula não sairia candidato, gerando cenário de relativa incerteza sobre o resultado das eleições no ano seguinte. Sob o entendimento de que a permanência da economia solidária na agenda política federal se encontraria ainda muito atrelada à continuidade de governos de (centro-)esquerda, a II Conaes foi proposta como um momento de expressar a força e articulação da ES no contexto eleitoral.

Parte dos atores do FBES, porém, manifestavam-se contrários à proposta, argumentando, como consta na ata da própria reunião, que “os trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária deveriam concentrar neste momento seus esforços sobre o debate da Lei Geral da Economia Solidária e realizá-la [a II Conaes] após o processo eleitoral e novo governo”, e que a economia solidária deveria “utilizar esse período para se articular com outros movimentos sociais para requalificar o modelo de desenvolvimento que desejamos”. Desta e outras reuniões acompanhadas à época, verifica-se que parte dos atores não-governamentais presentes nos espaços-chave de interlocução apresentava considerável grau de insatisfação em torno da condição do movimento organizado, vista como “a reboque” da pauta do governo, além de questionar-se sobre a real pertinência de “mais um evento”, exigindo grande mobilização e grande volume de recursos, diante do que interpretavam como fragilidade dos resultados das PPES.

A proposta de realização da Conferência acabou sendo aprovada pelo Conselho em sua VI reunião, com o indicativo de realização até junho de 2010, ficando o FBES responsável por “ampla consulta às bases”, cujo resultado seria apreciado posteriormente pelo Comitê Permanente. Na seguinte reunião do CNES, em outubro, a decisão sobre a Conaes já estava consolidada como definitiva, não se cogitando mais sua não-realização. Nesta reunião tratou-se quase que exclusivamente da II Conaes, sendo extensamente debatidos seus conteúdos e metodologias. A percepção generalizada era de que na I Conaes as orientações gerais, embora importante, limitaram-se a “certo nível de abstração”, e que portanto a II Conaes precisava avançar principalmente nos “pontos de estrangulamento” que continuam a existir nas políticas. Os debates dentro do CNES expressam ainda a preocupação em garantir a conferência como importante espaço de interlocução, respeitando a heterogeneidade no acúmulo sobre os conteúdos em discussão e na experiência em processos participativos:

“Durante sua realização deve-se considerar que muitos grupos virão com clareza dos avanços obtidos e as necessidades de ampliação e/ou aperfeiçoamento dos eixos estratégicos para a economia solidária aprovados na I Conaes, outros virão como se fosse sua primeira participação em um processo de conferência, sendo necessário contemplar todos aqueles que participarão do evento, tentando não incorrer no erro de fazer da II Conferência uma repetição da primeira” (“Ata da VII reunião do CNES”).

O tema escolhido para a II Conferência foi: “o direito às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão,

reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento” (CNES, 2010a: 7), sintetizado no lema “Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável”. O tema e o lema-síntese enfatizam o reconhecimento da economia solidária como categoria de direito, evidenciando a preocupação central no fim do segundo governo Lula de vincular-se à discussão sobre institucionalização das políticas de ES, citando expressamente o contexto de elaboração da lei para institucionalizar política nacional e criar sistema público, cujo anteprojeto final havia sido recém-apresentado pelo Conselho. Na avaliação posterior do FBES, esta opção permitiu ir além dos termos ligados à ES (já que um dos temores era de que a conferência se fechasse de novo em auto-afirmações sobre representações e valores do campo), o que teve como efeito um balanço de “caráter mais dirigido e orientado à construção de uma base legal em termos de políticas públicas focadas para a consolidação deste direito” (FBES, 2010: 47).

A II Conaes reuniu quase 1.500 delegados, mantendo a proporção entre empreendimentos, entidades de apoio e órgãos governamentais da I CONAES⁴⁸⁷. A metodologia foi similar à primeira, embora os processos de discussões preparatórias tenham apresentado maior complexidade, envolvendo diferentes tipos de conferência, de natureza territorial ou temática⁴⁸⁸. Ainda assim, os processos foram objeto de crítica do FBES pelo tempo exíguo entre a convocação e a realização, deixando pouca margem para as discussões locais e regionais. Em especial o FBES manteve, em sua avaliação posterior, a crítica quanto ao contexto pré-eleitoral: “como garantir que os debates pudessem ocorrer de maneira livre e crítica se já havia interesses eleitorais de aproveitamento desta mobilização para fins partidários? De fato, muitas conferências estaduais sofreram por isso, perdendo em alguma medida sua capacidade de crítica, em razão de um cenário pré-eleitoral polarizado e praticamente plebiscitário” (*ibid.*).

O texto-base submetido à discussão foi organizado em três eixos. No primeiro, fortemente tributário das ideias do secretário Singer, as propostas de resolução abordaram a economia solidária no atual contexto de crise global e de desafios e oportunidades no enfrentamento desta crise, e sintetizaram acúmulos da ES e das políticas, em breve balanço sobre avanços e limites.

O segundo eixo tratou dos vários aspectos relativos ao reconhecimento do “direito a outra economia para outro desenvolvimento”, distinguindo, como já vem sendo feito, a regulação de formas societárias e reconhecimento de direitos, de um lado, e a institucionalização de condições e instrumentos de operacionalização do Estado para garantir o acesso a políticas de

⁴⁸⁷ Nas 27 conferências estaduais, foram eleitos 1.460 delegados/as, sendo 730 de empreendimentos solidários, 365 do poder público e 365 de organizações da sociedade civil. Ao todo, participaram da II Conferência Nacional em Brasília 1.613 pessoas, entre delegados, equipes de organização e apoio, e cerca de 200 convidados.

⁴⁸⁸ Além das *conferências estaduais* nas 27 UFs, convocadas a partir de janeiro de 2010 e realizadas entre março e maio, a II Conaes foi antecedida por 187 *conferências territoriais ou regionais* em 2.894 municípios brasileiros, com 15.800 participantes de segmentos representativos locais da economia solidária, de caráter livre (sem se prender à discussão do texto-base, pautando-se apenas pelos eixos temáticos), com o objetivo de mobilizar e dar oportunidade para a contextualização de debates a serem aprofundados nas etapas estaduais e nacional; além das 6 *conferências temáticas*, realizadas entre abril e maio de 2010, sobre *formação; finanças solidárias; comercialização justa e solidária; cooperativismo solidário; etnodesenvolvimento e ES; e cooperativas sociais*; que deram origem a Cadernos Temáticos para subsidiar os debates nos respectivos temas (CNES, 2010d).

fortalecimento da economia solidária. Esta parte do documento expressa os objetivos dos principais eixos de ação da política nacional (remetendo ao trinômio de acesso a “conhecimentos / serviços de finanças e crédito / organização da produção, comercialização e consumo”), contendo vários elementos que apontam para os acúmulos do movimento organizado de ES em relação aos conteúdos que demandam e dialogam com os atores governamentais e com outros campos estratégicos para a articulação de políticas no plano nacional.

O terceiro eixo enfoca exclusivamente os elementos para organização de um sistema público de ES, trazendo considerações sobre sua necessidade, e detalhando objetivos, componentes e respectivos papéis, e como se daria a integração dos sistemas municipais e estaduais, além de seção toda dedicada ao tema do Fundo Nacional de Economia Solidária.

Embora não caiba aqui detalhar as resoluções originais e sua versão final, é interessante indicar o caminho para posteriores estudos que comparem (1) o documento-base originalmente elaborado para debate nas etapas prévias (CNES, 2010a), (2) o documento-base sistematizado que foi discutido na etapa nacional (CNES, 2010b), e (3) o documento final que resultou das discussões nas mini-plenárias e na plenária final da II Conferência (CNES, 2010c), além das considerações feitas nas conferências temáticas (CNES, 2010d) e inseridas no documento final nos respectivos eixos a que se referem. Num exercício preliminar de comparação neste sentido, ressalto a seguir as alterações mais significativas em termos de conteúdo, na medida em que estas refletem e sintetizam os principais debates, consensos e embates na construção das PPES federais levantados até aqui⁴⁸⁹.

EIXO I: “Avanços, limites e desafios da Economia Solidária no atual contexto socioeconômico, político, cultural e ambiental nacional e internacional ”

▶ Nas seções que tratam da economia solidária no atual contexto, particularmente a partir da crise econômica mundial de 2008, as mudanças feitas ao documento-base original chamam a atenção de que esta crise impôs dificuldades e limites às atividades econômicas dos empreendimentos solidários (*Res. 8*) e também reduziu recursos de apoio internacional aos EES e entidades de assessoria (*Res. 9*). Introduziram-se *ressalvas a respeito dos avanços da era Lula* em termos de crescimento econômico com distribuição de renda, por continuarem a se basear em *modelo de desenvolvimento alinhado aos interesses do grande capital* (*Res. 12*), e apontaram-se limites nas medidas de enfrentamento à crise como o PAC ou reduções de IPI, baseadas na “ampliação desenfreada do consumo de bens industrializados”, por provocarem impactos socioambientais negativos, e porque dão pouco ou nenhum espaço à economia solidária (*Res. 13*).

▶ Por outro lado, nesta seção também foram introduzidas *ressalvas no item que tratava originalmente da recente expansão do próprio movimento organizado*, destacando-se em contraposição um “processo de retração de suas forças políticas”, intimamente ligado à fragilidade e inadequação das políticas atuais, “o que exige a mobilização dos empreendimentos para a transformação da agenda social em agenda política” (*Res. 16*). Acrescentaram-se itens

⁴⁸⁹ As resoluções citadas são as que constam do documento final (CNES, 2010c), exceção feita aos casos em que a referência a outro documento é devidamente indicada.

considerados importantes na *pauta dos movimentos sociais* com propostas de enfrentamento à crise, e que apontam para *mudanças nas estruturas da desigualdade social*: “a reforma tributária, a reforma agrária, o limite máximo da propriedade da terra a ser definido e um limite mínimo de 1 hectare, a imediata titulação das terras de povos e comunidades tradicionais” (Res. 17).

▶ Na seção sobre os acúmulos da economia solidária, duas alterações significativas para reforçar a incorporação do olhar – muito defendido porém nem sempre presente – sobre a *diversidade* da economia solidária: a Res. 20 foi alterada para caracterizar este campo de práticas para além da produção, incluindo também a menção a experiências de formação, consumo, comercialização e arte e cultura; a Res. 25 foi incluída para demarcar os recortes em relação à participação de *mulheres* e de *povos e comunidades tradicionais* na economia solidária, defendendo o fortalecimento das redes feministas e de etnodesenvolvimento como forma de superar relações desiguais de gênero, raça e etnia que também se verificam nas iniciativas econômicas solidárias.

▶ Na seção sobre acúmulos e limites das políticas de economia solidária, de um lado constatou-se a necessidade de *incluir avanços que não haviam sido originalmente citados* (como a Frente Parlamentar, as articulações com o PAA e o PNAE, a construção do SIES, e a criação de Centros e Incubadoras Públicas - Res. 27 e 28), de outro ampliou-se a ressalva originalmente feita às políticas existentes que, além de limitadas, também foram consideradas “fragmentadas e com pouca abrangência” e desprovidas de “um lugar adequado no Estado” (Res. 31). Os acréscimos ao texto-base enfatizam sobremaneira o *ambiente de insegurança jurídica em que sobrevive a economia solidária*: “Falta o reconhecimento legal da economia solidária, ao lado do setor estatal e do setor privado, e falta a articulação e comprometimento nas políticas das três esferas dos poderes públicos com o objetivo de dar sustentabilidade aos empreendimentos econômicos solidários com formação, assessoria técnica e acesso ao crédito apropriado às necessidades da economia solidária. Há ausência de leis específicas que embasem as ações de economia solidária, em todos os aspectos (...). Muitos empreendimentos econômicos solidários deixaram de existir por falta de leis e assessoria técnica e jurídica adequadas à realidade dos mesmos.” (CNES, 2010c: 21)

▶ As principais alterações e inserções foram feitas nas Res. 33 a 36, que expressam a necessidade verificada nas etapas da II CONAES de *se expandir o balanço sobre avanços e limites na relação com o Estado*, em especial acrescentando críticas aos seguintes pontos:

- limites das políticas de compras governamentais, indicando especificamente a necessária revisão da Lei das Licitações (Res. 33);
- limites do acesso ao sistema financeiro e ao crédito, inserindo-se a ressalva de que “os recursos disponíveis não chegam diretamente aos empreendimentos que muitas vezes não têm informação e conhecimento sobre captação de recursos, sendo acessados apenas por organizações não-governamentais da sociedade civil sem fins lucrativos” (Res. 34);
- tendências à “burocratização” das organizações sociais em suas relações com o poder público, transformando-se em “meros executores”, e à “criminalização” dos movimentos e organizações sociais, prejudicando os repasses de recursos (Res. 35); e
- dificuldades de compreensão e inserção de governos municipais e estaduais sobre a economia solidária, muitas vezes vista como “política assistencialista e/ou emergencial” (Res. 36).

EIXO II: “Direito a formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação, na autogestão, na sustentabilidade e na solidariedade, como modelo de desenvolvimento”

▶ Este eixo teve o *primeiro destaque no texto sistematizado*, indicando a existência de duas proposições de conteúdo divergente que não puderam ser fusionadas. A Res. 39, que trata da ES como construção de modelo ou estratégia de desenvolvimento, acabou permanecendo em versão próxima da ideia original, rejeitando-se o destaque que sugeria, para outro modelo de desenvolvimento e de sociedade sustentável e solidária, “a coletivização da propriedade, do conhecimento, da produção e a gestão compartilhada dos meios de produção” (CNES, 2010b: 19).

▶ Na Res. 45, que fala do projeto de lei das cooperativas de trabalho, *retirou-se do documento final a menção ao ponto mais polêmico do PL*, o art. 7º, relativo ao “mínimo de direitos constitucionais que esses tipos de cooperativas devem garantir aos seus associados” (*ibid.*: 20).

▶ As Res. 46 e 47 incluíram e detalharam aspectos relativos à revisão da legislação de cooperativas sociais, que foi objeto de Conferência Temática específica, *explicitando pontos de grande polêmica* em torno da regulamentação da lei de 1999, como a garantia de que *a maioria dos sócios cooperados seja de pessoas em desvantagem social*, e a *preservação dos benefícios sociais e previdenciários pelo menos até que os ganhos do trabalho cooperativo sejam suficientes*, avançando também em pontos não contemplados na lei, como isenção tributária, criação de programa previdenciário especial, revisão de processos de curatela (no caso da saúde mental) ou de redução de pena (no caso do sistema prisional), entre outros.

▶ As Res. 53, 54 e 55 não constavam do documento-base original, mas trazem três pontos que têm sido sistematicamente abordados nos espaços de debate e articulação da economia solidária: a primeira foi inserida para lembrar que *o reconhecimento legal das formas econômicas solidárias não deve se limitar à forma jurídica de cooperativa*; a segunda reforçou a importância de *criação de uma política tributária e fiscal adequada* às especificidades da economia solidária; e a terceira defendeu que *os fóruns de economia solidária sejam contemplados com recursos públicos* como uma das fontes de sua sustentabilidade.

▶ Na seção sobre empreendimentos econômicos solidários como novos sujeitos de direito, a Res. 57 introduziu as características que definem os EES, claramente baseadas na definição do Sistema de Informações, mas *alterando pontos polêmicos que impediram que esta definição fosse consagrada na I CONAES em 2006*, principalmente retirando a menção ao caráter “suprafamiliar” como elemento que define os EES, e acrescentando à natureza econômica das atividades do EES também a natureza socioambiental e cultural – neste caso, talvez devido a um entendimento equivocado da definição original do SIES, ou antes, de modo deliberado ou não, à vontade de enfatizar que o sentido das atividades de economia solidária vão além do econômico.

▶ A Res. 70 traz duas alterações fundamentais na estrutura de eixos da política: ao falar dos “três acessos” (conhecimentos; finanças e crédito; organização da produção, comercialização e consumo), altera o título do eixo “acesso a conhecimentos” para “processos de construção de conhecimentos”, demarcando a concepção freiriana da educação/formação em economia solidária e seus processos essencialmente coletivos e de mútua aprendizagem; e introduz um quarto eixo, de “comunicação e divulgação”.

► *Todos os eixos de ação foram consideravelmente alterados e ampliados*, como forma de refletir o acúmulo sistematizado nas respectivas conferências temáticas, cada um deles inserindo novas resoluções transpostas quase que integralmente dos textos finais das CTs.

- O eixo de **“tecnologia, formação e assessoria técnica”** (Res. 71 a 86) foi alterado para incluir princípios e diretrizes dos processos de educação e formação na ES (“práxis de aprendizagens coletivas, construção e partilha de saberes, reflexões e pesquisas sobre a (e a partir da) realidade dos trabalhadores(as)"); a necessidade de inserção da ES como tema transversal dentro de todos os níveis de ensino; o planejamento diferenciado dos processos formativos da ES segundo os públicos e segmentos produtivos atendidos; a inserção da temática ambiental nestes processos; entre outras resoluções incorporadas da CT de Formação (CNES, 2010d: 11-19).

- O eixo de **“finanças solidárias e crédito”** (Res. 87 a 93) foi reorganizado e alterado para fortalecer a importância das formas de finanças solidárias, saindo da ênfase original na questão de crédito. Neste sentido, explicitou elementos que definem a natureza singular destas formas quanto a modo de operar, objetivos e sustentabilidade, de acordo com o que fora deliberado na CT de Finanças Solidárias (CNES, 2010d: 23-25), e reforçou a questão do reconhecimento público de um Sistema Nacional de Finanças Solidárias; a indissociabilidade entre acesso a serviços de finanças solidárias e processos de formação e assistência técnica; e a necessidade de fontes de recursos perenes para estas formas, como o Fundo Nacional a ser criado, entre outras fontes possíveis.

- O eixo de **“organização da produção, comércio justo e solidário, e consumo responsável”** (Res. 94 a 110) foi ampliado para reforçar e detalhar o papel do SCJS no centro da estratégia nacional de comercialização prevista na política pública de ES, identificando seus eixos prioritários e remetendo aos princípios e critérios discutidos na CT de Comercialização Justa e Solidária (CNES, 2010d: 39-49), ampliando também as resoluções originais sobre leis e políticas de compras públicas, e inserindo novas resoluções sobre o fortalecimento das estratégias de comercialização, detalhando os vários pontos (infraestrutura, tecnologias e bancos de dados, logística, promoção do consumo responsável e consciente, articulação com políticas ambientais).

- O novo eixo, **“comunicação e divulgação”** (Res. 111 a 116) foi inserido nas etapas prévias, e trata das demandas por inclusão digital (com plataformas livres), e ampliação e atualização das campanhas de divulgação e outros instrumentos de visibilidade e fortalecimento, fazendo menção expressa ao Cirandas (sistema do FBES). Na versão final, foi introduzida também a gestão participativa e controle social da rede pública de internet (última milha).

EIXO III: “A organização do Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes)”

► A Res. 148 inseriu detalhamento do chamado Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária – Pronades (apenas mencionado em resolução anterior), com base na proposta de conteúdo da política nacional a ser institucionalizada que já aparece nos principais documentos do FBES desde o primeiro governo Lula, e cujos componentes incluem sistema de crédito e fundos solidários, formação, assistência técnica e apoio à infraestrutura. A resolução também menciona o co-financiamento destes instrumentos de política pelas três esferas governamentais.

► A Res. 150 trouxe o segundo destaque do texto sistematizado, devido a propostas divergentes que remetem à questão nunca pacífica sobre o lugar institucional da economia solidária no governo federal: o texto-base original mencionava a Senaes como órgão gestor nacional do futuro sistema, mas os dois destaques propõem ou a criação de uma Secretaria Especial com

status de Ministério, ou de um Ministério da Economia Solidária. No texto final após as deliberações nacionais, a resolução registra esta última opção (Ministério), que é a mesma defendida nos espaços de organização da economia solidária, como a IV Plenária Nacional, mas inclui a ressalva de que a atual Senaes desempenhará o papel de órgão gestor do sistema durante a transição.

▶ A *Res. 152*, que trata do Conselho Nacional como um dos componentes do sistema Nacional, detalhou os critérios do “tripartismo” mencionado no texto original, declarando explicitamente que este se dará na proporção de 50% de empreendimentos solidários, 25% de órgãos governamentais, 25% de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, neste último caso acrescentando que serão apenas as que estejam envolvidas na atuação com ES. Além do caráter consultivo e deliberativo, também atribui ao CNES funções de fiscalização, controle social, articulação e coordenação de políticas desenvolvidas por integrantes do Sinaes.

▶ As *Res. 152 e 154* também mencionam a necessidade de recursos para a formação continuada de conselheiros e para garantir a promoção e participação dos segmentos da economia solidária nos espaços de discussão e deliberação da política.

▶ Na seção sobre o Fundo Nacional, houve vários acréscimos importantes: a *Res. 159* introduziu, a partir de sugestão vinda das etapas preparatórias, possíveis *fontes de recursos para constituição do fundo* (“recursos orçamentários da União, Fundo Social do Pré-Sal, FAT, Loterias Federais, fundos setoriais, bancos públicos (BNDES, BB, CEF), lucro de empresas públicas, das empresas de economia mista, doações de pessoas físicas e jurídicas, entre outros”). Sobre a destinação dos recursos do fundo, a *Res. 160* acrescentou ao financiamento de linhas de crédito e ações visando o fortalecimento da ES, também a *manutenção do próprio Sinaes*, incluindo “a viabilização da participação da sociedade civil”, além de recursos para comunicação e divulgação.

▶ A *Res. 161* trouxe o terceiro e último destaque do texto sistematizado, acerca do *Conselho Gestor do fundo*, a ser instituído no âmbito do CNES. O texto-base original propunha um CG deliberativo e paritário (entre governo e sociedade civil), mas as propostas que vieram das etapas preparatórias detalharam esta composição paritária. O texto final estabeleceu a mesma proporção dos demais espaços, ou seja: representação de 50% de EES, 25% de governo, 25% de movimentos, entidades de apoio e organizações envolvidas na promoção, fomento e apoio à ES.

Estas foram as mudanças principais (houve outras menores), implicando um acréscimo substancial de conteúdo. Ao todo, o texto passou de 90 resoluções no documento-base original submetido às etapas preparatórias para 162 resoluções no documento final, tendo sido enriquecido de modo decisivo nas etapas territoriais e temáticas. O resultado foi um documento robusto que desde então tem sido fortemente reivindicado pelos atores não-governamentais, na medida em que se avalia que a versão final conseguiu expressar grande parte das questões consolidadas nos espaços de interlocução de políticas, tanto no que se refere à síntese dos avanços e desafios da ES no Brasil, quanto ao balanço específico sobre as PPES até aqui, e suas propostas de redefinição ou aprofundamento. Todavia, ao se colocar em perspectiva contínua o processo das duas conferências, chama a atenção o fato de que, após os 4 anos que as separam, alguns limites e desafios indicados em 2006 permaneciam praticamente iguais em 2010.

4.7. Síntese: conhecer a rede de políticas de economia solidária no governo federal

Vimos neste capítulo que a construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária envolveu diversificada trama de relações não-hierárquicas entre atores governamentais e não-governamentais de vários setores ou campos temáticos, configurando um caso de rede de políticas públicas de acordo com elementos em definições básicas mencionadas no cap. 2, tais como a cooperação mais ou menos estável em temas de mútuo interesse e a interdependência e intercâmbio de recursos, saberes, informações etc. O quadro-síntese no **Apêndice 2** sistematiza muitas das informações detalhadas ao longo do capítulo, identificando as principais parcerias agrupadas segundo os eixos de ação sugeridos na seção 4.2. Não se trata agora de retomar análises que foram sendo pontuadas ao longo do capítulo a respeito de detalhes específicos, e sim extrair as características mais gerais dessa rede, bem como discutir alguns de seus desafios.

Observando o quadro-síntese e as análises de dinâmicas específicas, é possível inicialmente questionar se trata-se de **uma única rede ou várias redes** superpostas, dadas as diferenças nos padrões de interação segundo os temas e atores envolvidos. Aqui optou-se por tratar como uma única rede, embora nitidamente composta por sub-redes, cujas fronteiras muitas vezes não podem ser facilmente delimitadas, tratando-se de interpenetrações em outras redes e seus respectivos campos temáticos. Entre os fatores para tratar como uma mesma rede, destacam-se a presença de atores com grande centralidade envolvidos nas várias sub-redes, a começar pela Senaes/MTE e pelo FBES e suas principais entidades, e os esforços para articular um espaço central para a institucionalização das diversas interações, o Conselho Nacional.

Vimos ainda que as dinâmicas de interação variaram bastante em termos de **frequência, duração e reciprocidade**, abrangendo diversos tipos de envolvimento, desde a mera representação formal em debates destinados à sensibilização ou divulgação, até parcerias formalizadas englobando diferentes atribuições no financiamento, gestão e execução de ações, projetos e atividades. Com isso, os vínculos se estabeleceram de modo desigual dentro da rede, dependendo dos tipos de atores e dos campos temáticos envolvidos. Em especial, as dinâmicas nas interfaces com outros campos de políticas revelaram históricos bem diferenciados de como a ES foi se tornando questão de política pública para outros movimentos e organizações e seus interlocutores estatais (ou vice-versa) e entrando na respectiva agenda política em cada área.

Quanto aos **vínculos mais fortes** na rede, o que emerge do detalhamento feito até aqui são, de um lado, interações nas interfaces ligadas aos campos da agricultura familiar/camponesa, abastecimento agroalimentar via compras governamentais, segurança alimentar e nutricional, e criação de relações comerciais e mercados diferenciados, aí incluído o campo do comércio justo e solidário; e de outro lado, as interações ligadas aos campos da educação popular e EJA, das tecnologias sociais, das várias ações que se reconhecem no campo da “incubação de EES”, da construção de uma base nacional de informações, enfim a grande heterogeneidade de interações ligadas a processos formativos e de acompanhamento técnico e organizativo, e de desenvolvimento e disseminação de conhecimentos alternativos e informações sobre/para a ES.

Olhando para o quadro-síntese, essa dupla constatação se traduz principalmente no maior volume de interações (os analistas de redes da vertente “estruturalista” falariam em *densidade* da rede⁴⁹⁰) nos agrupamentos de ações de “formação e assistência técnica” (eixo 2) e de “comercialização e redes de produção e consumo” (eixo 3). É aqui que também podem ser encontrados os atores mais *centrais* na rede⁴⁹¹, um “núcleo duro” de órgãos e entidades interagindo entre si, cujas relações apresentaram caráter mais continuado ao longo do tempo, mesmo sob eventual possibilidade de descontinuidade uma vez findos os projetos.

Além disso, considerando que boa parte das ações do eixo 7 (“segmentos específicos”) tem a ver com formação, acompanhamento técnico e incubação – por ex. incubação de EES na cadeia do turismo, linha voltada a EES no Proext Cultura, incubação de EES para autogestão dos centros de pesca artesanal, e assim por diante – o eixo 2 se ampliaria consideravelmente na rede. A grande maioria das ações na interface da ES com outros campos de políticas está direcionada a “públicos” específicos, seja por se inserirem em algum ramo ou setor de atividade produtiva (triagem e reciclagem de resíduos, arte e cultura, turismo, pesca artesanal, mineração etc.), seja por características que os definem enquanto segmento social/populacional específico (usuários dos serviços de saúde mental; quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais; mulheres rurais; apenados e egressos do sistema prisional e comunidades de áreas violentas etc.). Daí a opção por agrupá-las em eixo separado, ainda que de modo artificial em relação aos demais eixos, já que estes outros se referem predominantemente ao tipo de ação, atingindo não um mas vários “públicos” e segmentos, mesmo com algum critério de focalização (por ex. territorial).

É nesse eixo de “segmentos específicos” que foram incluídos outros vínculos importantes, embora de intensidade mais moderada, nos quais a ES apareceu menos como diretriz transversal nas ações de outros órgãos e mais como estratégia de atendimento aos respectivos “públicos” e/ou “problemas” de política pública em outras áreas setoriais – como a saúde mental, a pesca artesanal, o turismo de base comunitária, os povos e comunidades tradicionais, ou a prevenção e combate à violência. Os vínculos moderados incluíram ainda outras áreas de políticas de trabalho, notadamente a qualificação profissional.

Por outro lado, nos **vínculos mais fracos** a interlocução foi esparsa e a execução, quando houve, traduziu-se em projetos isolados ou envolvendo a ES de modo apenas implícito. Conforme detalhado na seção 4.4.15, estas interações envolveram majoritariamente órgãos governamentais – ao contrário dos vínculos mais fortes, onde atores não-governamentais nos respectivos campos e temas tornaram-se interlocutores importantes nas políticas de ES. Talvez um dos pontos mais reveladores da natureza incerta e dinâmica da construção/ruptura de relações exemplificado nas

⁴⁹⁰ “A densidade de uma rede não-orientada (onde o laço entre dois atores é recíproco) diz respeito ao *número de vínculos observados diante do número de relações possíveis*, que é função simples do número de membros da rede” (STEINER, 2005: 72, tradução livre e grifos meus).

⁴⁹¹ “Uma medida característica da posição relativa dos atores em uma rede é a medida de *centralidade*: esta é tanto mais elevada *quanto mais o ator estiver conectado a um maior número de outros atores*.” (STEINER, 2005: 72, tradução livre e grifos meus).

interfaces de vínculos mais fracos tenha sido a expectativa inicial de envolvimento bem mais forte com a ES, chegando a incluir movimentos de formalização da interação, como assentos no Conselho Nacional ou criação de ações no PPA. Mesmo em interações mais pontuais, por ex. participação em eventos do cooperativismo na mineração ou em encontros de *software* livre, ou articulação para criação do programa de microcrédito, se chegou a haver uma aposta inicial na abertura de diálogo, até o fim de 2010 este diálogo permanecia frágil ou quase inexistente.

Chama a atenção que, em várias destas interfaces, tanto as de vínculos fortes como fracos, as dinâmicas de relação ocorrem no entrecruzamento com outros temas ou questões também incorporados recentemente à agenda pública, e que enfrentam quadro análogo ao da economia solidária em termos de fluidez conceitual, enquanto campos em construção. É o caso de conceitos novos para práticas por vezes nem tão novas, mas que ainda estão se firmando como campos de políticas públicas, como “tecnologias sociais” ou “turismo de base comunitária”; ou então concepções diferenciadas que entram em choque com antigas concepções vigentes na política, como o trabalho em EES enquanto reinserção social e ressignificação da identidade de usuários da saúde mental (em contraposição à visão do trabalho apenas como “terapia ocupacional”); ou iniciativas de base comunitária da chamada “cultura popular” como objeto de política pública (em contraposição aos grandes setores de produção cultural até então beneficiários quase exclusivos dos investimentos em cultura). Nesse sentido, também é notável que muitos dos atores governamentais envolvidos na rede sejam por sua vez estruturas novas no governo federal, igualmente nascidas na primeira gestão Lula, representando maior reconhecimento institucional de suas respectivas áreas de atuação: foi o caso de sub-unidades ministeriais como a Secad/MEC, SDT/MDA, Secis/MCT, ou mesmo de órgãos inteiros, como o Ministério das Cidades ou a Secretaria (atual Ministério) da Pesca, entre outros exemplos.

Apesar da relativa estabilidade de parte das interações na rede, o quadro geral mostra que, mesmo no caso de alguns vínculos considerados fortes, poucas foram as ações que tiveram algum tipo de **previsão institucional** mencionando expressamente as formas econômicas solidárias em instrumentos como marco jurídico regulatório, planos plurianuais e estruturas regimentais, tal como define módulo de políticas públicas do SIES – e esta é uma das razões pelas quais considero problemática a definição de PPES no SIES, no sentido de seu caráter excludente *a priori*⁴⁹². Parte das políticas está presente em ações do PPA de modo apenas tácito, ou seja, são projetos e atividades dentro de ações mais amplas. Na verdade, é possível dizer que muitas das ações comumente referidas como PPES estão voltadas apenas parcialmente à ES, ou seja, têm uma abrangência mais ampla, dentro da qual se incluem formas econômicas de base

⁴⁹² Existem outros problemas da definição de PPES no SIES nesse mesmo sentido excludente, por ex. um dos critérios para reconhecer como PPES seria que “os beneficiários diretos são trabalhadores(as) e/ou sócios(as) de EES, considerando-se tanto os que já estão constituídos quanto os que estão em processo de constituição”, quando se sabe que em várias ações os trabalhadores de EES existentes ou em implantação serão beneficiários apenas indiretos, já que os beneficiários diretos podem ser por ex. gestores públicos e formadores/educadores (em ações de formação); ou entidades de apoio (em ações de fomento ao desenvolvimento institucional).

associativa e autogestionária – outro ponto, aliás, no qual a definição do SIES não toca, e também uma das razões para a grande dificuldade de obter dados específicos desagregados dos dados globais de cada ação. Foi por isso que na análise detalhada me esforcei para mapear dentro das políticas de interface aquilo que efetivamente alcançava o mundo da economia solidária (por ex. uma linha dentro de um edital etc.), e são estas que procuro citar no **Apêndice 2**.

Além disso, na maioria dos casos, mesmo naquelas PPES em que existe previsão específica no PPA, as parcerias e interações não estão institucionalizadas – o que tem sido percebido como um dos grandes desafios de sustentabilidade dessa rede de relações. As exceções são bem recentes, como os decretos do Proninc e do SCJS, e ademais carecem de posterior detalhamento para que se venha a garantir de modo mais efetivo o funcionamento dessas articulações e interações institucionais.

Ainda sobre a duração das relações na rede – algo que poderia até relativizar a aplicação do conceito de “rede de políticas públicas”, dada a existência muito recente das PPES federais –, cumpre reforçar a existência de organizações (e seus indivíduos-chave) articulados há mais tempo dentro do campo da ES e suas interfaces, principalmente no caso de entidades não-governamentais ou de atores que passam a integrar o corpo do Estado. Com isso, a rede de PPES em construção a partir de 2003 adquiriu inicialmente caráter de comunidade mais fechada e homogênea. Contudo, ao longo do período analisado também foi possível observar uma espécie de aprendizado sócio-institucional, habilitando outros atores – “novos” nos mundos das políticas públicas e/ou da economia solidária – a também participarem dos processos de formulação e implementação de PPES. Um exemplo disso pode ser observado na relação de entidades (e seus indivíduos de referência) que inicialmente compunham o GT Brasileiro, e na lista final de principais parceiras não-governamentais ou dos titulares nos espaços de representação, ou nos atores governamentais que passam a integrar a rede a partir da disseminação do tema.

Com isso, a rede de políticas de ES simultaneamente se aproxima e se afasta de uma concepção de rede mais excludente e de outra mais inclusiva. Nesse sentido pode-se dizer que ela combinou características dos dois pólos opostos da tipologia de Rhodes, tanto de *policy community*⁴⁹³ quanto de *issue networks*⁴⁹⁴. Estes são, evidentemente, tipos ideais. Como observou

⁴⁹³ *Policy communities* (comumente traduzidas no Brasil como “comunidades políticas”, embora a tradução não seja exata) seriam estáveis e exclusivas, formadas por número restrito de atores que compartilham valores básicos e tendem a dominar o processo decisório ao longo do tempo, excluindo deliberadamente da comunidade alguns grupos. Suas interações seriam frequentes e continuadas, e a distribuição de recursos relativamente homogênea: embora alguns tenham mais que outros, todos ganhariam da participação na rede, refletindo-se em mais consenso do que conflito e maior aceitação da legitimidade dos resultados. Este tipo tenderia a um equilíbrio de poder, refletindo um “jogo de soma positiva”, mesmo sob a existência de um ou mais grupos dominantes.

⁴⁹⁴ *Issue networks*, que podem ser traduzidas como “redes organizadas em torno de problemas”, tenderiam a ser instáveis e abertas, com amplo número de atores com interesses diversos, cuja participação na rede seria fluida e temporária, e atrelada a problemas (*issues*) específicos em discussão. O grau de integração seria baixo, com contatos oscilando em frequência e intensidade. Algum consenso existiria, mas o conflito estaria sempre presente. Recursos e poder estariam distribuídos de modo bem mais desigual, refletindo um “jogo de soma-zero”, e conflitos e desistências de participar na rede ocorreriam com maior frequência.

Chaqués (2004), a tipologia (ou “modelo”) de Rhodes revela limites para a operacionalização na prática de comparações e formulação de hipóteses em torno de casos concretos, justamente porque estes em geral assumem simultaneamente características de *ambos* os tipos ideais. No caso da rede de PPES federais, identifica-se tanto um núcleo relativamente restrito de atores que se relacionam há bastante tempo – relações nas quais, conforme retomo adiante, a trajetória prévia no campo e um certo grau de especialidade são fortemente valorizados – quanto uma gradativa abertura da rede a outros participantes inicialmente “externos” à temática, ou seja, sem o mesmo grau de “acúmulo”, e cuja participação nos espaços de interação ocorreu de modo bem mais atrelado aos respectivos problemas específicos em discussão. Porém de forma generalizada, mesmo entre os atores que se reconhecem e se articulam há mais tempo dentro do campo da ES foi possível observar que o relativo grau de consenso construído na época de inserção na agenda federal e da criação da Senaes, em torno de papéis, formatos e prioridades, diminuiu até em problemáticas onde havia existido maior homogeneidade no entendimento, aproximando assim a rede como um todo um pouco mais do pólo das *issue networks*.

Um outro conjunto de questões diz respeito aos **tipos de atores em interação** na rede, envolvendo organizações estatais e não-estatais (e indivíduos nela inseridos) cujos vínculos e relações muitas vezes precedem a introdução da economia solidária na agenda pública federal.

A dualidade indivíduo/organização merece ser aqui novamente reforçada. Embora o olhar sobre a rede se volte predominantemente para as organizações que dela fazem parte, é preciso reconhecer que alguns indivíduos, mesmo representando suas respectivas organizações, exerceram ou continuam a exercer papel-chave dentro da rede, no sentido de que a participação daquela determinada organização ou órgão não teria se dado do mesmo modo se o representante fosse outro – o que não deixa de ser mais outro desafio de sustentabilidade para a rede.

Esta questão pode ser melhor apreendida ao se cruzar as listas de titulares e suplentes nos espaços formais e informais da ES – por ex. os participantes nos GTs no primeiro período analisado (**Quadro 12**), os integrantes do Conselho Nacional (**Quadro 13**) e dos comitês temáticos, ou os delegados e a comissão organizadora nas Conferências Nacionais – e considerar sua participação efetiva, para além da representação formal. O que emerge, mesmo num mapeamento preliminar, são interações em que a representação institucional é feita por indivíduos considerados pelos demais envolvidos (notadamente por gestores em posições decisórias) como atores de referência por conta de seus perfis e trajetórias junto às respectivas organizações ou segmentos de atuação – como procurei exemplificar citando casos relevantes de indivíduos que se destacaram em determinadas interfaces. Ao mesmo tempo, até indivíduos considerados atores-chave interagem na rede a partir de uma ou mais filiações organizacionais (e por vezes o indivíduo que mudou de organização permanece como referência, porém com outra filiação), ou seja, trajetórias individuais e filiações organizacionais estão fortemente imbricadas nos processos de mútuo reconhecimento que embasam a construção das relações na rede.

A partir das interações destes atores individuais/organizacionais estabelecem-se as delimitações (de forte natureza subjetiva e em permanente construção) entre quem está “dentro” e “fora” dessa rede. Assim, num campo atravessado por debates e divergências em torno de concepções e orientações distintas e por vezes contraditórias, assume grande relevância o papel daqueles reconhecidos como “especialistas” na economia solidária, ou nas áreas específicas vinculadas (marco jurídico, base de dados etc.), além desse papel de natureza cognitiva ficar bem evidente na construção conceitual de alguns dos campos de interface da ES, conforme ressaltai em exemplos como saúde mental, tecnologias sociais, ou turismo de base comunitária. Alguns atores na rede têm sido consultados para a formulação de políticas específicas enquanto especialistas individuais, outros falam desde lugares institucionais reconhecidos, como universidades, órgãos de pesquisa ou ONGs. O papel de atores ligados aos campos do saber científico-acadêmico, atuando como agentes externos para o desenvolvimento de formas de ES, tem sido bastante abordado em estudos sobre ES, sendo mais raro um aprofundamento sobre a especificidade desta atuação na produção de políticas públicas voltadas ao trabalho associado (cf. por ex. NOVAES, 2010). Por outro lado, cumpre ressaltar que a legitimidade daqueles considerados especialistas nessa rede não necessariamente está ligada a um campo de saber técnico-científico, tornando limitada a aplicação da noção (por si só mais descritiva que explicativa) de “comunidade epistêmica” nos termos de Haas (1992), no sentido de uma rede de profissionais científicos que assessoram tecnicamente os tomadores de decisão (*policy-makers*). Aqui, ao invés, torna-se importante considerar também o papel de indivíduos e grupos de especialistas legitimados pelo saber que vem da prática social, como nos vários exemplos de lideranças de EES que se tornaram ativos interlocutores dentro dos processos de produção de políticas.

Além das demarcações em relação a quem está “fora” da rede, também internamente há marcantes diferenciações entre os tipos de atores envolvidos, com suas respectivas concepções e estratégias, e os mais diversos graus de organização e de interdependência.

Os **atores não-governamentais** envolvidos nessa rede formam conjunto muito heterogêneo, com tensões internas que se manifestaram em conflitos abertos ou se mantiveram subterrâneas, replicando assim também no mundo da ES algumas das ambivalências no seio da sociedade civil, já mencionadas no cap. 3: relações entre movimentos e iniciativas populares, as suas entidades de representação, e os chamados “agentes externos” que lhes apóiam; de que modo todos esses atores se articulam em redes, fóruns e outros arranjos sociopolíticos; e como suas diferenças se refletem na construção da própria identidade da ES enquanto sujeito coletivo.

De modo geral, as **iniciativas econômicas solidárias e seus integrantes** são reconhecidos pelos demais atores como “público” principal (direto ou indireto) das PPES. Além da representação na “bancadas de EES” do CNES e da Conaes e noutros espaços de interlocução, algumas destas iniciativas chegam a se relacionar diretamente na rede, por meio de suas lideranças, para a execução de projetos específicos (por ex. no caso de alguns apoiados no convênio Senaes/FBB), e também foi frequente sua participação em processos de avaliação e

acompanhamento, por ex. seminários. Porém, nos formatos assumidos pelas ações federais, raramente os processos de discussão e gestão das ações envolveram diretamente os beneficiários finais. Suas relações com os atores governamentais foram, via de regra, mediadas por entidades de apoio ou por entidades de representação de EES (sendo que estas, por sua vez, também atuam como apoio e assessoria às suas respectivas bases de filiados).

Quanto às **entidades de representação de EES**, também chamadas ligas ou uniões, as que mais se movimentaram na rede foram notadamente Unisol, Unicafes e Anteag⁴⁹⁵. Junto com as outras de participação mais intermitente na rede – a Concrab, ligada ao MST, e os sistemas de cooperativismo de crédito filiados à Ancosol –, consolidaram-se ao longo do período como as principais entidades de referência nacional no campo da ES, com assento no CNES e participação em discussões importantes, por ex. em torno da legislação cooperativista e do acesso a programas de crédito. Mas uma das questões mais ressaltadas a respeito do crescente protagonismo das uniões de EES nas interações com as agências governamentais tem a ver com dilemas já anunciados em torno de participação e representação: *quem está conseguindo interagir de fato na rede de PPES?*

Aqui revelou-se certa preocupação de que as políticas estejam sendo acessadas pelos que estão mais organizados, mesmo com o relativo reconhecimento de que os caminhos para o acesso daqueles que estão isolados, não-articulados, passaria por ex. pelo fator tempo e por aprendizados sócio-institucionais a partir justamente de maior participação e interação nos espaços de construção das PPES. Há ainda outras questões envolvidas, como o fato de que o peso diferenciado das uniões de EES na relação direta com os atores do Estado reflete-se inclusive na representatividade do FBES⁴⁹⁶. Evidentemente, esse ponto é complexo, mesmo porque o Fórum nunca teve natureza de direção ou representação, mas sim de aglutinação e articulação de forças, ou seja, as entidades integrantes têm autonomia para suas próprias movimentações e decisões, independentemente do FBES. Por outro lado, não se pode negar que o fato de que algumas das principais entidades passam a dialogar e negociar sem relação com o FBES retiraram desse grande parte do seu protagonismo inicial como interlocutor privilegiado na rede de PPES. Esta tensão permaneceu presente ao longo do período, acirrando-se por vezes em confrontos abertos, em especial no caso da Unisol – entidade que, a propósito, desde a X Reunião da Coordenação Nacional do FBES não integra mais as “entidades nacionais” (assim como a Anteag, também excluída), oficialmente porque sua participação efetiva nos Fóruns Estaduais não foi confirmada em pelo menos 7 Ufs.

⁴⁹⁵ A Anteag, contudo, a partir de 2010 passou a enfrentar graves problemas decorrentes de controvérsias judiciais em relação à sua atuação junto ao governo do RS, correndo sério risco de ser extinta – melancólico desfecho para entidade com tal importância na história de construção do campo da ES no Brasil.

⁴⁹⁶ Isso é sugerido abertamente por integrantes do FBES entrevistados por Ronconi: “[V]amos deixar de ter a participação direta para ter a representação da democracia representativa? Quer dizer, em vez de ter os empreendimentos participando, (...) ter as uniões de empreendimentos participando. Isso foi uma discussão na [IV] Plenária também. Qual o papel dessas organizações de segundo grau na própria discussão do Fórum e na interlocução com o poder público? E hoje, com certeza elas têm um poder de fogo maior” (*in*: 2008: 214).

Sobre os **atores não-governamentais** envolvidos em PPES federais e que não são EES (embora alguns deles sejam articulações de EES que atuam também no apoio, assessoria e execução de projetos), há diferentes formas de agrupá-los, num olhar mais geral sobre suas características. Quanto a seus diferentes perfis, vimos que se destacaram nessa rede sobretudo: entidades ligadas à igreja católica; instituições de ensino superior; entidades ligadas ou apoiadas por setores do sindicalismo urbano ou rural; além de diferentes tipos de ONGs (algumas existindo desde o tempo “pré-ONGs”), atuando junto a movimentos sociais ou temáticas específicas, como a educação popular, ou a assessoria e extensão rural a pequenos agricultores⁴⁹⁷.

Em especial, observou-se ao longo dos dois períodos crescente papel de entidades ligadas ao campo de ação sociopolítica da igreja católica, que assumiram a execução de importantes projetos dentro das PPES, particularmente nas articulações dentro da comercialização, segurança alimentar, fundos solidários etc., além da presença de atores com forte trajetória junto a entidades religiosas também dentro dos órgãos de Estado mais ativos na rede.

Ao mesmo tempo, houve certo refluxo das entidades ligadas ao mundo sindical que haviam integrado o “núcleo duro” inicial das articulações em torno das PPES, principalmente com a então visibilidade das fábricas recuperadas, sob forte expectativa de ações específicas. Uma exceção foi a Unisol, que permaneceu ativa na rede, envolvida em diferentes projetos através de sua figura de ONG, mas sem abrir mão da atuação como central representativa de cooperativas e EES nos espaços de interlocução. Além disso, merece destaque o envolvimento de escolas sindicais, especificamente nas ações de formação.

Por sua vez, as instituições de ensino superior consolidaram-se como um dos grupos mais presentes em interações na rede, isoladamente ou por meio de suas articulações e redes, em especial com a abordagem da incubação disseminando-se entre vários órgãos como uma das principais estratégias de PPES – mesmo que o apoio às incubadoras não figurasse originalmente entre as prioridades da Plataforma. Além da participação nos espaços de interlocução, as incubadoras envolveram-se em projetos variados, não só incubação propriamente dita, mas também formação, estudos, mapeamento, desenvolvimento de material pedagógico etc., enquanto outras universidades, mesmo sem experiência na incubação, também interagiram em projetos específicos, como formação ou avaliação externa. O papel dessas IESs – em sua maioria públicas, estabelecendo assim certa ambiguidade em relação a seu (auto-)reconhecimento enquanto entidades não-governamentais – seria predominantemente na extensão universitária, onde aliás desde experiências municipais multiplicam-se controvérsias ideológicas e metodológicas acerca da incubação como estratégia de política pública? Ou seria sobretudo a formação de novos quadros de gestores públicos e técnicos não-governamentais sensibilizados à autogestão, inclusive por meio de sua passagem por incubadoras e cursos? Ou seria ainda a

⁴⁹⁷ Como o termo ONG é empregado de modo genérico para se referir a entidades sem fins lucrativos, evidentemente grande parte dos atores não-governamentais poderiam ser encaixados nesta “categoria”, incluindo entidades de caráter religioso (como a Cáritas), ou ligadas ao mundo sindical (como a Unisol).

pesquisa em torno de outros paradigmas e, principalmente, de novas técnicas e tecnologias, um envolvimento potencial que por ora pareceu ficar aquém das demandas colocadas? As interações das universidades na rede de PPES federais caminharam em todas essas direções, umas mais outras menos, mas fortalecendo a especificidade de sua atuação dentro da rede como um todo.

Pode-se dizer que a lista das 5 entidades hoje reconhecidas como “nacionais” dentro do FBES, segundo o critério de presença efetiva em pelo menos 7 Fóruns Estaduais, parece confirmar o quadro que acabo de sintetizar, validando o protagonismo das duas principais entidades ligadas à igreja (Cáritas e IMS) e das duas redes universitárias (ITCPs e Unitrabalho), além de uma única entidade de representação de EES, a Unicafes⁴⁹⁸.

Uma outra forma de distinguir as entidades não-governamentais interagindo nessa rede seria entre aquelas que se reconhecem diretamente dentro do campo da ES (as principais foram citadas no **Quadro 4**) e as organizações e movimentos cujos campos predominantes de atuação são outros, mas que mantêm com a ES interfaces reais ou potenciais. Essa foi uma distinção que se alterou com o tempo, sendo que algumas das “entidades nacionais” que haviam composto as articulações do GT Brasileiro (como as ONGs “históricas” Ibase, Fase ou PACS) acabaram dando lugar a organizações que ganharam visibilidade e relevância na interlocução em torno das PPES, incluindo algumas que incorporaram a ES como novo tema de atuação e foram gradualmente conferindo-lhe maior importância, sendo por fim reconhecidas como parte desse campo. De todo modo, como já apontei antes a respeito do caráter simultaneamente inclusivo e excludente dessa rede, as interações foram sempre permeadas pela ambivalência entre o contínuo reforço de critérios de auto-afirmação e os esforços genuínos de diálogo para aprofundar as interfaces, embora com diferentes resultados, permanecendo como ponto de pauta sensível, a exemplo das divergências na IV Plenária em torno da incorporação de outros movimentos sociais no FBES.

Quanto aos **atores governamentais federais**, na pesquisa empírica pude identificar 17 ministérios (MAPA, MCid, MCT, MinC, MDA, MDIC, MDS, MEC, MF, MI, MJ, MMA, MME, MPA, MS, MTE e MTur) e 1 secretaria especial com *status* de ministério (a Seppir) que tiveram uma ou mais de suas sub-áreas (coordenações, departamentos, secretarias etc.) interagindo em algum momento na rede ao longo dos períodos analisados; além da Secretaria-Geral da Presidência da República, e de 1 autarquia (a Conab, do MAPA), 3 fundações públicas (a Funasa, ligada ao MS, a Fundação Palmares, ligada ao MinC, e o Ipea, hoje na SAE/PR) e 2 empresas públicas (a Petrobras, e a Eletronorte, do sistema Eletrobras). Se somados às 5 instituições financeiras públicas (BB, BNB, CEF, BNDES e a Finep, vinculada ao MCT) com interações na rede, temos um total de *29 órgãos públicos federais* com algum tipo de inserção na produção de PPES – desconsiderando aqui, é claro, relações de tipo padrão com outros órgãos, como a Casa Civil da PR, ou o Ministério do Planejamento. Porém, um dos pontos insistentemente apontados em todo o trabalho foi que esses vínculos variaram bastante, sendo que *em pelo menos 10 a 12 dos órgãos acima citados os vínculos podem ser considerados fracos ou no máximo moderados*.

⁴⁹⁸ Cf. “Ata da X Reunião da Coordenação Nacional do FBES”, agosto de 2011, disponível em www.fb.es.org.br

Ainda sobre o envolvimento de atores governamentais, porém de **outras esferas de governo**, o destaque foi para a atuação de gestores reunidos na Rede de Gestores, e projetos de caráter pontual com outros entes da federação, em especial os que já contavam com estruturas voltadas ao fomento da economia solidária. Nesse ponto, uma questão que ganhou força no final do segundo período foi a quase inexistência de PPES federais calcadas no pacto federativo ao longo dos anos Lula – com algumas exceções, por ex. os projetos de saúde mental e economia solidária desenvolvidos na Rede de CAPS dentro do SUS. Embora esse ponto tenha começado a ser problematizado especialmente em discussões do CNES e da II Conaes em torno da proposta de sistema público, de fato só se materializaria em proposta mais institucional de fortalecimento das parcerias com outras esferas após o fim do período em análise, já no governo Dilma, por meio dos editais da Senaes voltados a órgãos de governos estaduais e municipais, para a implementação de propostas de “promoção de ações integradas de ES para o desenvolvimento local e territorial visando a superação da extrema pobreza”.

Por fim, conforme sugeri na seção 4.6, ao propor uma categorização entre “entidades” e “redes de entidades” na bancada da sociedade civil no CNES, chama a atenção no âmbito desta rede a forte presença de **redes e fóruns**, estabelecendo interações a partir de suas próprias articulações horizontais entre atores diversos, individuais e coletivos⁴⁹⁹. No caso em estudo, as redes e fóruns são formadas por atores governamentais (como a Rede de Gestores), por atores não-governamentais (por ex. Faces do Brasil, Rede Cerrado, Articulação do Semi-Árido, entre muitos outros), ou ainda, podem ser mistos (como os Fóruns de ES, de SAN e de EJA, ou a Rede de Tecnologias Sociais, a Rede Solidária da Pesca, e a Rede de ES e Saúde Mental). 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 ex., vários dos que acabam de ser mencionados neste parágrafo integram o Conselho Nacional. Esta identidade de rede se fez tão forte em determinados temas que, na recente estruturação do Sistema de Comércio Justo e Solidário, o reconhecimento desta atuação diferenciada resultou na criação de um segmento específico de “redes”.

Fóruns e redes não costumam apresentar personalidade jurídica (com algumas exceções, como o Faces), por isso em geral não executam diretamente a política, o que é feito por entidades a eles filiadas. Porém, representantes destes fóruns e redes estão presentes como tal de forma importante nos espaços de discussão e interlocução de políticas. Evidentemente, cada um destes representantes via de regra possui uma filiação organizacional, que é a razão primeira de pertencer como membro do fórum ou rede⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹ França Filho interpreta estes fóruns e redes como novos tipos de organização no espaço público de um movimento de atores em busca de reconhecimento institucional (FRANÇA FILHO, 2006: 66-68). A diferença entre redes e fóruns, segundo ele, é que os segundos seriam espaços de reunião de atores em sentido mais ampliado, supondo também a participação de representantes de órgãos estatais. Porém esta distinção não me parece adequada, já que há fóruns que não incorporam entidades públicas e por outro lado há redes que o fazem.

⁵⁰⁰ Há exceções, como a hoje inativa RBSES, que se definia predominantemente como “rede de pessoas”; nas

Outra característica a ser destacada é a múltipla filiação de algumas organizações a mais de uma rede ou fórum, possibilitando que seus representantes atuem em diferentes sentidos na rede de políticas, seja representando a organização original, seja representando alguma outra instância de articulação. Como esta distinção nem sempre é clara, mesmo para os representantes nos espaços, estes podem ser vistos pela comunidade política segundo uma filiação quando na verdade estão representando outra, naquela determinada interação (por ex., falar em nome do FBES quando se é membro de Cáritas ou Unisol ou Unicafes, ou integrante de EES de grande referência representando o FBES, mas também ligado a uma central sindical, ou a uma tendência do PT, e assim por diante). As múltiplas representações dentro da rede se mostraram particularmente problemáticas em momentos de conflito aberto ou tácito, nos quais se torna necessário demarcar posturas organizacionais, por ex. nos embates legiferantes.

Quanto às “**funções**” em torno das quais se estabeleceram interações nos processos das PPES, mais uma vez o quadro é heterogêneo, tanto no caso das relações intragovernamentais quanto nas relações Estado-sociedade – por vezes contrariando expectativas iniciais quanto à maior participação e articulação. Como se pode observar no **Apêndice 2**, apesar da grande diversidade de campos temáticos que mantêm interface com a ES, nem todas as dinâmicas chegaram à execução de ações, atividades ou projetos, ficando apenas na sensibilização ou proposição, antes mesmo da etapa de formulação.

Quanto às principais parceiras não-governamentais (entidades de representação e entidades de apoio), seu envolvimento se deu tanto em espaços de discussão, quanto em convênios para execução de projetos e linhas de ação. Porém, a exemplo do que foi tratado no cap. 3 e constatado em outras áreas de políticas fortemente referenciadas na participação, sua incidência foi menor na formulação do desenho mais amplo das linhas de ação (com algumas exceções, como em ações de comercialização ou no mapeamento). Assim, a despeito da existência formal de espaços institucionalizados de interlocução, o quadro-síntese mostra que as parcerias não-governamentais se deram sobretudo na identificação de demandas, mobilização e articulação de beneficiários e/ou possíveis proponentes, além, é claro, da execução de projetos. Esta última, por sua vez, possibilitou em alguns casos ao menos imprimir caminhos específicos, ancorados na realidade local, mesmo dentro de linhas de ação definidas mais geralmente no desenho federal, mostrando que de fato a separação rígida entre formulação e execução é irreal, e houve frequente reformulação de ações e projetos em curso a partir de sua implementação por meio de parcerias.

demais, porém, a filiação costuma ser organizacional, por ex. no FBES a filiação é via algum dos segmentos, e mesmo na Rede Gestores – ao contrário da visão corrente sobre gestores de referência, de que estes participariam quase como militantes individuais – é preciso que a administração pública que possui a PPES se filie como tal (inclusive com anuência formal de autoridade superior, secretário ou prefeito).

A respeito dos padrões de **conflito, negociação e cooperação**, emerge do quadro geral a recorrente constatação de que, mesmo em uma rede de políticas de vocação participativa e transversal como estas, o diálogo e a construção conjunta dependeram muito do tema, do espaço e dos interlocutores envolvidos. Evidentemente, há uma compreensão generalizada de que divergências e conflitos fazem parte dos processos de construção, e são mesmo pressupostos do campo, tanto quanto as possibilidades de cooperação e de negociação visando chegar a algum entendimento – ou seja, um reconhecimento objetivo e normativo do conflito, particularmente no que se refere ao plano das relações Estado-sociedade. A ideia de que divergências sobre as políticas permanecem apesar das negociações pode ser exemplificada na distinção feita por ator não-governamental entrevistado por Ronconi: “[q]uando se senta à mesa para discutir a política de economia solidária, se estabelecem acordos e não consensos” (in: RONCONI, 2008: 248).

Numa perspectiva sociológica fortemente tributária de Simmel (e Mauss), *conflito pressupõe interação*. A sociedade só se constitui por meio das interações entre indivíduos, com suas concordâncias e divergências; a unidade é justamente a soma de consenso e conflito, a soma de harmonia e desarmonia (cf. SIMMEL, 1983). Pode-se afirmar que o contrário seria a indiferença, essa sim negativa, porque *ausência de interação*, no limite *negação do outro*; e é isso que fundamentalmente distingue o conflito da *violência*. Na rede de PPES, os episódios mais notáveis em que o conflito deu lugar à violência (velada ou explícita) verificam-se nas complexas relações internas do FBES, bem como entre vários de seus atores de referência com outros atores externos (governamentais ou não) – o que em parte explodiria de modo mais visível nos embates da IV Plenária em 2008, e depois, já no governo Dilma Rousseff, com as mobilizações pró e contra o PL n° 865/2011, que propôs a transferência institucional da economia solidária (incluindo seu Conselho Nacional) a uma futura Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Esses episódios são emblemáticos, porém não únicos, de como a violência pode vir a expressar um conflito que não se logrou elaborar de modo constitutivo das dinâmicas de relações, resultando na desconsideração mútua entre os respectivos interlocutores. Ademais, como enfatizei na seção 4.3, momentos de maior dificuldade para atuar no estabelecimento de consensos terminaram por expor certos limites da democracia participativa diante da lógica da democracia representativa, bem como alguns dos dilemas da esquerda dita “institucional”, mais visíveis a partir dos anos Lula – não só entre a rede de PPES, mas noutros campos de políticas com forte vocação participativa. De modo geral, porém, pode-se afirmar que o diálogo costumou permear a maioria dos processos de construção, ao menos no que se refere aos órgãos mais centrais na rede, efetivamente referenciados nos movimentos e organizações sociais de suas áreas de atuação.

Quanto à **institucionalização** da rede, não se pode desconsiderar a inserção relativamente recente da ES na agenda pública federal. A ideia de institucionalização é muito associada – inclusive dentro do mundo da ES – à obtenção de instrumentos jurídicos específicos a respeito daquilo que se almeja reconhecer e regulamentar formalmente, mas não se resume a isso, nem

sua efetivação substantiva está garantida pela mera existência de normas escritas. Na verdade, institucionalizar, isto é, tornar parte de instituições socialmente legitimadas, abrange de modo bem mais amplo a difusão e internalização de costumes, procedimentos, comportamentos, valores etc., algo profundamente vinculado à frequência, duração e reciprocidade das interações – como aliás remarcam analistas de rede mais influenciados pelo neo-institucionalismo. Ou seja, processos de institucionalização estão ligados a padrões de repetidas interações com alto grau de interdependência, que tendem a ampliar, pela repetição, a partilha de percepções e práticas, (re)configurando o contexto político-cultural-institucional no qual dada rede está inserida.

Nesse sentido, o caráter muito recente dessa rede, com seus padrões de interação em construção e consolidação, contribui para que os processos de institucionalização de suas formas transversais e participativas tenham apenas se iniciado. Mesmo assim, houve marcos importantes nessa direção, a começar pela implantação de um Conselho Nacional de ampla e multifacetada composição – aqui compreendido como o lugar institucional que, ao menos formalmente, articulava essa rede –, além da realização das duas Conferências Nacionais, cuja organização coube (informal, depois formalmente) à rede institucionalizada no CNES. Já no fim do segundo período, avançou-se também em termos de instrumentos jurídicos propriamente ditos, particularmente os decretos do SCJS e do Proninc, que reconhecem institucionalmente o caráter multisetorial e participativo de suas respectivas áreas de ação pública; além das normativas em segmentos específicos, como saúde mental ou educação de jovens e adultos. Outro exemplo que pode caminhar para o reconhecimento institucional da ES e da rede de PPES no governo federal é a elaboração, a partir de proposta consensuada dentro do CNES, do projeto de lei para institucionalizar a política nacional de ES, incluindo aí a previsão de um sistema público.

Além disso, e talvez de modo até mais significativo que a criação formal de espaços de interlocução ou de instrumentos jurídicos reconhecendo os arranjos horizontalizados, a institucionalização da rede de PPES avançou por meio das várias edições de cursos de formação em economia solidária para gestores públicos – tanto de outros órgãos federais como de gestores e técnicos atuando nos Estados e municípios, como os das unidades descentralizadas do MTE –, ou ainda, através da execução de ações concretas específicas, por ex. no SIES – cujo modelo participativo é sempre citado como exemplar da atuação em rede, envolvendo governo e sociedade, inclusive com representação efetiva em todas as instâncias de gestão (e a propósito, institucionalizado como tal via portaria ministerial em 2006, o que não impediu que em 2010 viesse a entrar em crise profunda nos processos da segunda base de dados).

Ainda como caminho para a institucionalização, vale discutir a consolidação dos editais de chamada pública como principal meio de divulgação e publicização das políticas, visando ou a seleção de parceiros executores, ou o próprio acesso dos beneficiários finais. Na rede de PPES, o mecanismo se fortaleceu sobretudo a partir do segundo período – no bojo do contexto maior de mudanças jurídicas nas relações Estado-sociedade, mas também refletindo maior estruturação dos órgãos governamentais mais jovens na rede (criados na primeira gestão Lula), e que

passaram a dar a linha em certas políticas, em vez de se limitarem a responder à demanda aberta motivada por organizações com maior capacidade de submeterem seus projetos.

Embora reconhecidas como mecanismo que aponta para maior visibilidade, transparência e democratização das formas de acesso aos recursos públicos (e os exemplos na rede de PPES foram vários, sendo um dos mais emblemáticos o do projeto Brasil Local), as chamadas públicas não estão isentas de possíveis distorções. Da forma como estão hoje previstos, sobretudo quanto às suas exigências formais, frequentemente os editais acabam inviabilizando que organizações menos conhecidas e/ou mais novas e/ou com poucos recursos concorram “em pé de igualdade” com outras, de maior porte ou mais histórico e reconhecimento de atuação no campo, ou simplesmente mais familiarizadas com as regras e requisitos do universo da elaboração de projetos para “captação de recursos”. Um dos efeitos mais notáveis disso tem sido a explicitação de diferenças regionais no grau de organização dos potenciais parceiros e beneficiários, já que, em sucessivos exemplos na rede, a relação final de entidades/iniciativas selecionadas abrangia apenas as regiões Sudeste, Nordeste e/ou Sul, sendo que em muitas chamadas as linhas de ação voltadas às regiões Norte e Centro-Oeste receberam propostas muito frágeis, ou sequer tiveram proponentes iniciais – em alguns casos obrigando a realização de editais complementares, em outros acabando por ficar sem projetos naquelas duas regiões.

Na rede de PPES, esse quadro parece ter contribuído para fortalecer e cristalizar certo “núcleo duro” de entidades parceiras (além de gerar indesejável sobrecarga para algumas delas), sobretudo em ações centrais na rede. Tentei evidenciar isso nos dados sobre as principais entidades, embora seja realidade confirmada também na pesquisa de campo, por ex., quando gestor/a entrevistado/a diz: “a gente participa da seleção, e são as mesmas entidades, as vezes até as mesmas pessoas”. Em certo sentido, também foi algo que ajudou a consolidar entre alguns atores não-governamentais no campo da ES a percepção de que os GTs mistos do primeiro período, apesar de não-institucionalizados, concretizavam melhor a construção participativa, e que os editais a partir do segundo período teriam até acirrado a “concorrência” entre as entidades do campo, ao invés de estimular a geração de processos cooperativos na implementação das ações.

A meu ver, embora estas sejam considerações insuficientes para não enxergar as chamadas públicas como avanço positivo rumo à democratização no acesso às políticas públicas, elas certamente sinalizam a necessidade de reequilibrar a garantia de uso pertinente dos recursos públicos e de seleção das organizações mais preparadas com a redução das barreiras de acesso no caso de organizações ou situações que não se encaixam nos critérios e formatos atualmente consagrados nas chamadas. Isso passa, na medida do possível, por desde repensar a elaboração dos editais e a composição mais plural nas instâncias de seleção, até propor mecanismos para apoiar e fortalecer atores considerados relevantes, porém que não têm hoje a mesma oportunidade para participar nessas seleções, para que possam vir a fazê-lo. Aprimorar os editais para que adquiram cada vez mais correspondência com a realidade que desejam atender já seria assim também uma forma de fortalecer a institucionalização das políticas e sua rede.

Junto à institucionalização, o outro grande desafio que emerge na rede de PPES federais é a **coordenação** entre as múltiplas ações governamentais. Essa tem sido uma preocupação central no mundo das políticas públicas como um todo, não só entre atores diretamente envolvidos em arranjos horizontalizados, mas também entre teóricos, notadamente aqueles que vêm tentando dar conta de novos contextos na administração pública e seus desafios para a chamada governança (*governance*). Mecanismos efetivos de coordenação são discutidos enquanto elementos-chave para a capacidade de implementar ações governamentais, na medida em que servem para evitar ou minimizar problemas comuns na produção de políticas, tais como a **redundância** (duas ou mais organizações lidando com o mesmo problema, e executando atividades semelhantes com impactos semelhantes), a **incoerência** (organizações atuando com diferentes objetivos e requisitos sobre um mesmo problema, com impactos conflitantes entre si), ou a **lacuna** (ausência de execução de determinada ação ou atividade, com impactos negativos). Estes são precisamente os problemas citados por Guy Peters (1998a), num texto bem influente dentro da literatura sobre *governance*, onde coordenação é definida enquanto “um estado-fim no qual políticas e programas de governo são caracterizados por níveis mínimos de redundância, incoerência e lacuna” (PETERS, 1998a: 296, tradução livre).

No caso da rede de PPES, a fragmentação ligada às dificuldades de coordenação tem sido sempre reforçada como nó crítico, aparecendo com destaque no balanço crítico feito na II Conaes, que ademais reflete visão amplamente consensual de que os esforços para consolidar a transversalidade por meio de ações coordenadas esbarram seguidamente na dificuldade de operar fora da lógica de “caixinhas” setoriais hoje predominante nos processos de produção de políticas: “[a] implementação de programas e ações é seriamente *comprometida pelas normativas e pela cultura institucional que favorecem a fragmentação das políticas*, dificultando apoio governamental no fomento aos empreendimentos de economia solidária” (CNES, 2010c: 10, grifos meus). Os participantes da II Conaes identificaram ainda a necessidade de “melhorar a comunicação e a articulação com os fóruns territoriais e locais e ampliar as parcerias com governos municipais e estaduais que possuem políticas de apoio e fortalecimento da economia solidária” (CNES, 2010c: 20). Esse ponto lembra como fortalecer transversalidade e participação em políticas federais – algo já desafiador em si ao envolver relações entre órgãos federais e entre estes e seus interlocutores de destaque no plano federal (como as “entidades nacionais” mais ativas na rede de PPES) – torna-se ainda mais complexo ao envolver também relações entre atores na esfera federal e nos demais níveis territoriais, o que talvez por isso mesmo apareceu menos no detalhamento das interações na rede, conforme indicou a própria Conferência.

Poderia-se expressar o diagnóstico generalizado de fragmentação e descoordenação entre as PPES em termos de suas lacunas, redundâncias e incoerências:

▶ Quanto às **lacunas**, mesmo considerando que a maior delas – a inexistência prévia da economia solidária como tema específico na agenda pública federal – foi preenchida a partir de

seu reconhecimento e disseminação institucional nos anos Lula, as demandas que chegam do mundo da ES aos órgãos de Estado mostram que persistem ausências relevantes. Há sobretudo grande expectativa quanto à produção de leis específicas (envolvendo não só o Legislativo, mas também o Executivo em papel propositivo, articulador e negociador), mais um ponto de grande destaque no balanço crítico da II Conaes:

“Há ausência de leis específicas que embasem as ações de economia solidária, em todos os aspectos, na organização, na capacitação, no financiamento, na produção e na comercialização dos produtos, inclusive com incentivo ou isenção fiscal para o fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários. Muitos EES deixaram de existir por falta de leis e assessoria técnica e jurídica adequadas à realidade dos mesmos. Estas limitações tornam insuficiente a ação da ES na agenda de desenvolvimento do país.” (CNES, 2010c: 21).

Outra grande ausência comumente identificada é a execução de política ou programa que chegue diretamente aos EES na forma de linhas de fomento: “[O] acesso dos empreendimentos econômicos solidários ao financiamento e ao crédito ainda é extremamente limitado e em alguns setores, inexistente” (CNES, 2010c: 10). Esse tipo de constatação tem se associado a outra crítica frequente, a de que as ações, sobretudo do núcleo central na rede de PPES, estiveram voltadas quase que só para “custeio”, em detrimento do “investimento”, conforme registra o documento brasileiro no FIESS a partir de depoimento de ator não-governamental:

“(…) [O]s recursos [das políticas de ES] destinam-se principalmente para ações de custeio, como cursos, seminários, manutenção, sendo muito pouco destinado para ações finalísticas. O fomento, como diz um dos nossos entrevistados, 'praticamente não existe', é muito restrito, o que, conforme o mesmo, 'se reflete nas políticas de comercialização e finanças que ficaram muito centradas na realização de oficinas e seminários, que são muito importantes, mas que precisam ser complementadas com recursos que impactem nos próprios resultados dos empreendimentos'. Para exemplificar, menciona que 'não deixa de ser paradoxal que, apesar do debate e da divulgação de ações em finanças solidárias, não há realmente até hoje uma política de crédito para os empreendimentos, eles não acessam esses recursos'.” (SARRIA ICAZA et al., 2011, grifos meus)

Sobre esse tipo de crítica, vale muito uma ressalva sobre a distinção “custeio X investimento”, já problemática por si só, mas ainda mais quando associada à ideia de lacuna de “ações finalísticas”, como na fala registrada acima – que surpreende tanto mais por se tratar de ator não-governamental, mostrando até que ponto tecnicidades da composição do orçamento público estão hoje naturalizadas, deixando de ser questionadas, despolitizando-se enfim. Em primeiro lugar, muitas das ações e atividades rubricadas como “custeio”, e subentendidas nessa fala como “meio”, seriam de fato “finalísticas” – e vimos que o eixo de “formação e assistência técnica”, aliás considerado prioritário nos espaços principais da ES e sua interlocução com o poder público, concentrou boa parte das ações na rede. Em segundo lugar, trata-se de um falso dilema entre opções políticas, mas que deixa à mostra outro equívoco sistemático nas PPES (que aqui acabei por reproduzir, tanto como descrição objetiva quanto como procedimento analítico): tratar as questões como se estivessem separadas de modo estanque – não só a formação, ou o apoio à mobilização e articulação social, mas inclusive o apoio às finanças solidárias ou à

comercialização, dificultando assim que sejam vistas de modo integrado entre si.

Feita a ressalva, porém, é certo que o fomento direto aos EES só existiu de modo pontual, em alguns projetos ou voltado a alguns segmentos de EES (por ex. o da reciclagem), porém não na forma de política estruturada, como na proposta que dentro do FBES se consolidou como “Pronades”. Cabe lembrar que um programa de fomento poderá vir a integrar a política que se almeja institucionalizar por meio do PL que hoje tramita no Congresso e que paralelamente se busca submeter como PL de iniciativa popular. O próprio Pronaf – modelo do Pronades, em que pesem seus problemas – operou durante anos sem estar regulamentado juridicamente, mas esse não foi o caminho adotado no caso das PPES, mesmo por conta das barreiras para compor o fundo de financiamento de tal política sem previsão de fonte, tanto visando empréstimos quanto para fundo perdido. Mas, seja quais forem os formatos e requisitos assumidos por um programa de fomento direto aos EES, o fato é que por ora não existe nada nesse sentido estruturado e permanente, permanecendo como uma das principais lacunas.

► Já a **redundância**, que se traduz na sobreposição ou duplicação de ações, fica talvez mais evidente no eixo de “formação e assistência técnica”, onde frequentemente há coincidência dos beneficiários atendidos em projetos ou atividades, gerando inclusive certa “sobrecarga de participação” nos respectivos eventos e espaços específicos (hoje reclamação onipresente entre atores à frente das redes de ES). No Brasil a sobreposição de ações costuma ser apontada como um dos traços mais perversos da descoordenação política, especialmente diante das pressões orçamentárias. Ao mesmo tempo, casos práticos são difíceis de abordar, já que, como lembra Peters, “os beneficiários de dado programa, não importa quão objetivamente redundante este possa ser, não vão querer vê-lo eliminado” (PETERS, 1998b: 10).

Diante da percepção generalizada dos efeitos negativos da redundância, pode surpreender que Peters e outros pesquisadores entendam que, em algumas circunstâncias, ela poderia ser vantajosa e geradora de efeitos positivos para os beneficiários finais – sobretudo no caso de políticas que exigem certo grau de experimentalismo e criatividade, e tendem a sofrer com centralização excessiva, que pode inclusive conduzir a mais erros, enquanto políticas menos coordenadas tendem a ter múltiplas checagens de erros, segundo Landau (*apud* PETERS, 1998b: 25). Ainda assim, algumas PPES poderiam se beneficiar de maior coordenação interna nos casos de ações duplicadas dentro de um mesmo órgão ou sub-órgão (notadamente entre certas ações da Senaes, mas também noutros casos que sofrem da falta de articulação interna, por ex. entre áreas do MEC ou do MDS).

► Mas é a **incoerência** entre duas ou mais concepções ou estratégias de ação governamental que parece constituir o maior problema nas políticas públicas de modo geral, e também no caso da rede de PPES. Segundo Peters, podem parecer óbvias as razões políticas para a existência simultânea de políticas incompatíveis ou contraditórias (e ele dá o exemplo emblemático de “campanhas públicas anti-tabagistas” X “incentivo governamental à plantação e

exportação de tabaco”), mas isso não torna as ações resultantes mais eficientes ou desejáveis (*ibid.*: 3). As análises detalhadas de interfaces que perpassam a rede de PPES evidenciaram constantes “choques de modelos” em diferentes campos, limitando a construção conjunta, ou no limite inviabilizando qualquer diálogo, por ex. em políticas que tratam de agricultura, pesca, setor financeiro, habitação, ciência e tecnologia, cultura, inclusão digital etc. e estão voltadas a interesses do grande capital e/ou calcadas em concepções desenvolvimentistas com consideráveis impactos negativos sociais e ambientais. Essas incoerências podem ser expressas em termos da *luta de classes*, e também as PPES são afetadas na contínua negociação que se desenrola dentro do Estado tentando dar conta disso:

“A economia solidária não é neutra na disputa entre trabalhadores e capitalistas. Ela se engaja do lado das classes trabalhadoras e portanto em oposição às classes capitalistas, como fica claro pela sua própria história, no Brasil. O que explica a difusão de políticas em prol da economia solidária pelos ministérios e secretarias especiais que atuam em parceria com os movimentos sociais que representam diferentes setores da população trabalhadora. (...) Para o estado, os movimentos sociais são um dos lados nas lutas que dividem a sociedade e *ele objetiva atender as demandas dos dois lados*. Por isso, o relacionamento da sociedade civil com o estado, no campo das lutas sociais, se dá sob o signo da contradição de classes, que facilmente transborda para a disputa aberta entre interesses antagônicos.” (SINGER, s/d-b: 8, grifos meus)

Ocorre que, apesar da notável preocupação do governo Lula (sobretudo seu núcleo central) em demonstrar nas várias áreas de políticas que a coexistência entre diferentes modelos seria possível, vimos no detalhamento dos campos que seguidamente houve a *opção preferencial por um dos caminhos em disputa* – e todas as vezes isso aconteceu em detrimento da abordagem com a qual a ES estava mais identificada. Negar isso seria ainda mais complicado do que negar que a luta de classes se reproduz dentro do Estado, sob diferentes formas e graus.

Se as incoerências parecem mais evidentes entre políticas de “dentro” e de “fora” da rede de PPES, também internamente verificaram-se incoerências que dificultam a coordenação de ações em áreas setoriais imersas na disputa entre concepções divergentes – por ex. o fomento ao “agronegócio” junto à agricultura familiar; a inclusão produtiva ou o estímulo a tecnologias sociais como parte da “responsabilidade social” de grandes corporações; o microcrédito e mesmo os bancos comunitários concebidos como elementos da expansão da inclusão no sistema financeiro tradicional; e assim por diante. Outros campos com algumas interações importantes dentro da rede, por ex. políticas voltadas a povos e comunidades tradicionais, revelaram-se mais homogêneos em termos da crítica ao modelo de desenvolvimento vigente, mas ainda assim com suas próprias dificuldades de coordenação intersetorial.

Contribui para esse quadro geral o fato de que, como insisti já no cap. 1, apesar das convergências na críticas ao modelo de desenvolvimento que aí está, há muita divergência no mundo da ES e suas principais interfaces sobre o que afinal deveria substituí-lo. Evidentemente, há a referência geral a um desenvolvimento “mais justo, solidário e sustentável”, no qual o paradigma da autogestão predomina (não só com seus sentidos econômicos, mas em outros

aspectos da vida individual e social, por ex. cognitivos, como no caso do paradigma do *software* livre) e cujas dimensões sociais e ambientais são mais valorizadas do que o mero crescimento econômico – ademais de estar ancorado em realidades locais, territoriais, e no protagonismo popular. O que resulta disso porém é um mundo heterogêneo de práticas, dando margem às interpretações mais simplistas que opõem “produtivistas” X “solidaristas”, “sócioeconômico” X “ambiental” etc. Embora discorde das simplificações, entendo que elas de fato exageram contradições que estão presentes, e vieram à tona sobretudo nos momentos em que não se deu conta de elaborar esse conflito nas interações – como lembrava há pouco. Ou, conforme as resoluções da Conaes, “há uma diversidade de compreensões do fenômeno da economia solidária, implicando disputas de sentido entre aqueles que militam e trabalham na economia solidária e aqueles que estão no governo e em outros setores da sociedade, além da dificuldade de discernimento entre política partidária e política pública” (CNES, 2010c: 22).

De modo mais amplo, poderia dizer até que as incoerências verificadas estão relacionadas a mais uma lacuna, que é a virtual ausência da economia solidária no debate hoje hegemônico em torno do que se entende como modelo de desenvolvimento nacional.

Provavelmente um dos episódios mais emblemáticos nesse sentido tenha ocorrido já em 2011, na elaboração do PPA 2012-2015, quando o novo governo propôs redesenho mais profundo do plano, enxugando a profusão de programas (217 só de finalísticos, no PPA 2008-2011) para uma quantidade bem menor de “programas temáticos” (65). Nesse movimento, a ES, que havia tido programa próprio nos anos Lula, foi simplesmente extinta da proposta inicial coordenada pelo Ministério do Planejamento, deixando de constar de qualquer área temática, a não ser indiretamente no programa de “Trabalho e Emprego”.

Porém, no chamado “Fórum Interconselhos”, mobilizado em maio de 2011 para discutir a proposta com mais de 300 representantes indicados por 33 conselhos e 4 comissões nacionais, a ES apareceu entre as 3 prioridades para criação de novos eixos temáticos em nada menos que 6 dos 9 subgrupos de discussão. O resultado foi a proposição de um novo programa, chamado “*Desenvolvimento Territorial, Regional e Sustentável e Economia Solidária*”, e incluído entre as “políticas e temas especiais” (ou seja, fora dos outros 3 grandes eixos temáticos, incluindo o de “políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental”). Mas isso não significou o fim das incoerências, e aqui vale ressaltar acurada ironia de representante do MMA (em posterior discussão sobre o novo programa com o MPOG e os outros órgãos envolvidos, entre eles MTE/Senaes e MDA/SDT), que, conforme relato, observou que criar um programa para tratar de “desenvolvimento sustentável” evidenciava a inconsistência do governo, “pois estaremos dizendo que o modelo de desenvolvimento não é sustentável, com exceção deste programa temático!”⁵⁰¹.

⁵⁰¹ O relato é de Daniel Tygel, então integrante da secretaria executiva do FBES, e está disponível na página do FBES, em: <http://miud.in/15by>

Se no seu conjunto os problemas acima identificados reforçam a necessidade de maior coordenação, os caminhos permanecem abertos, envolvendo diferentes mecanismos possíveis que não se excluem, num amplo espectro que vai da intervenção mais pontual até um amplo esforço visando a integração multisetorial. Numa definição *minimalista*, diz Peters, a coordenação pode significar tão somente que as diferentes organizações se reconhecem mutuamente e se esforçam para não duplicar nem interferir – o que parece pouco, mas dado o quadro existente na administração pública, já seria visto como avanço por muitos gestores, segundo ele. Por outro lado, uma definição *maximalista* de coordenação pode ser demasiado rígida, ao exigir maior grau de controle e por vezes reforçar imposições jurisdicionais para solucionar disputas ou preencher lacunas. Escolher entre centralização ou descentralização, imposição ou negociação etc. mostram-se contudo falsos dilemas: “[o]s atores centrais do governo podem ter que assegurar o valor da coordenação adequada seja compreendido por todos os envolvidos, mas demasiada imposição direta pode ser contra-produtiva” (PETERS, 1998b: 49, tradução livre). O desafio rumo à coordenação mais efetiva e duradoura provavelmente exigirá mecanismos de vários tipos.

Os mecanismos mais comumente usados para reforçar a coordenação tendem a ser os de tipo “*top-down*”, que valorizam maior centralização e hierarquia, com dirigentes ou funcionários de alto escalão e organizações centrais da área em questão como principais agentes coordenadores. Como ressalta Peters, seu foco é mais político, em geral no nível da formulação, sob o pressuposto de que políticas bem-formuladas terão menos problemas quando implementadas.

O recurso à hierarquia chama a atenção no caso das políticas públicas de maior vocação participativa e transversal por trazer à tona a natureza vertical do Estado, mesmo quando há mecanismos de rede operando ao mesmo tempo. Esse ponto parece meio óbvio, e é até certo lugar-comum nos vários estudos que se ocupam das redes de políticas públicas, por ex., Ronconi (2008), embora avalie a relação entre Senaes e FBES como experiência inovadora de gestão participativa e horizontalizada, deixa claro que “a rede não pode ser imaginada como solução para todos os problemas de políticas públicas”, citando Fleury e Duverney (2007) para advertir do risco de uma “posição ingênua” que desconsidera os “limites dessas redes no cumprimento de funções públicas de caráter nitidamente estatal”.

Apesar de óbvio, ainda assim é ponto de tensão, diante da redefinição dos paradigmas de relação público/privado, com todas as ambivalências já aqui levantadas anteriormente. Na rede de PPES, essas ambivalências estão bem presentes: o governo “não pode ser desresponsabilizado”, mas “não pode decidir sozinho”; as organizações e movimentos sociais podem e devem participar, mas “não podem querer deliberar tudo”, nem demorando o tempo que for, porque “há regras, prazos, procedimentos”; em nome das atribuições estatais e dos tempos decisórios, a participação na definição de prioridades ou formulação e execução de linhas de ação por vezes não se concretiza conforme o combinado ou esperado etc. etc. – entre outros embates comuns nas dinâmicas da relação Estado-sociedade, mesmo numa rede que aponta para caminhos

inovadores nessa relação⁵⁰². Além disso, os dilemas da lógica verticalizada do Estado se manifestam também nas dinâmicas de relação entre atores que integram o próprio Estado, e aqui talvez um dos exemplos mais simbólicos seja o Comitê Gestor que a Senaes, por razões várias, acabou consolidando internamente, composto só por seus principais dirigentes.

Um dos principais mecanismos tipo “*top-down*” é a criação de estruturas tais como comitês, colegiados, comissões etc., apenas interministeriais ou envolvendo também representantes societais, e com diferentes escalas hierárquicas e graus de formalização. Segundo Peters, há várias vantagens nesses comitês coordenadores, mas o problema é que as fronteiras cada vez mais fluidas entre políticas públicas acabam levando à proliferação deles, “com a consequente necessidade de coordenar os coordenadores”, além de desafios como o de promover coordenação sem necessariamente criar outra estrutura permanente que exija coordenação adicional. Os governos Lula enfrentaram críticas nesse sentido (inclusive de dentro do próprio governo e da burocracia), por conta da frequente criação ou revitalização de instâncias desse tipo, motivadas pela inserção ou redefinição de diferentes temas de natureza transversal.

Em vez de comitês e instâncias mais formais, Peters lembra que “quando governos entram numa área nova de políticas públicas pela primeira vez, ou quando há grande confusão sobre a melhor forma de conceituar um tema transversal de política pública, uma resposta-padrão tem sido a criação de uma ‘força-tarefa’ ou ‘grupo de trabalho’ de caráter temporário”, aos quais por vezes se confere autoridade executiva, mas que mais comumente estão orientadas à identificação e esclarecimento de problemas (*ibid.*: 35, tradução livre). Se a solução de um problema ou a definição clara de questões pode ser desenvolvida num período limitado de tempo, GTs costumam ser a forma mais indicada, continua ele, mas em geral não é o que acontece, sobretudo em temas transversais, e então estas articulações se extinguem tendo avançado pouco no que se propunham. Na jovem rede de PPES, os GTs foram importante mecanismo no período inicial, sobretudo os GTs mistos indicados por Senaes e FBES, previstos como forma embrionária do CNES – ou seja, nem tão temporários assim, já que no fim parte deles seria institucionalizada. Como se viu, aqueles com maior atividade foram justamente os GTs que focaram esforço em uma questão ou tarefa bem-definida (base conceitual/metodológica do SIES, normativa do SCJS, conteúdos da campanha de divulgação, portaria da saúde mental e CIST), enquanto aqueles com objetivos mais amplos ou vagos tiveram vida intermitente, caso do GT Marco Legal, ou se desintegraram sem resultados mais concretos, caso de alguns GTs com participação de atores da

⁵⁰² Alguns exemplos são captados nas entrevistas feitas por Ronconi com atores de duas instâncias mais centrais na rede, Senaes e FBES, mas de fato envolvem choques que se reproduzem entre atores estatais e não-estatais nas demais interfaces. Um integrante do FBES, mesmo reconhecendo que “o diálogo permeia todo o processo”, faz a ressalva: “Às vezes a política é discutida e às vezes não é discutida. Não admitimos que em um governo democrático a Secretaria tome determinadas posições sem pelo menos dialogar. *É claro que não queremos ditar, mas nós queremos participar*” (in: RONCONI, 2008: 249, grifos meus). Em contraposição, um dos gestores da Senaes define a relação Estado-sociedade como “uma relação que se estabelece por meio de mecanismos, por meio de conselhos, de parcerias ou tem um fundo definindo os critérios. Agora a operacionalização cabe ao órgão do Estado, que *pode partilhar o máximo que ele puder*” (*ibid.*: 191, grifos meus).

ES, como o GTI Cooperativismo ou o GT-8 no Fórum Nacional do Trabalho.

Curiosamente, a ideia de que a ampliação da coordenação entre políticas públicas passa por algum mecanismo de centralização está muito presente no mundo da ES, inclusive entre organizações não-governamentais dialogando na rede de PPES – sendo o exemplo mais notável a proposta de criação de um órgão específico, presumivelmente com maior poder político e administrativo para impor a execução de linhas de ação mais identificadas com as demandas consideradas prioritárias e garantir assim o atendimento efetivo dos beneficiários finais. Em outras palavras, um órgão que tivesse maior peso do que a atual secretaria vinculada ao Ministério do Trabalho. Essa demanda foi de fato um dos maiores destaques da II Conaes, sob o entendimento generalizado de que “[n]ão existe um lugar adequado no Estado para a implantação [das PPES] ou mecanismos eficientes de divulgação, planejamento e controle social” (CNES, 2010c: 21).

Na verdade, vimos que o lugar institucional da ES no governo federal é questão controversa desde o primeiro governo, vindo à tona com força logo na I Conaes, a partir do que já se considerava limitada capacidade de atuação da Senaes (tendo então prevalecido a permanência no MTE). Quatro anos depois, a resolução da II Conaes a favor da criação de um “Ministério da Economia Solidária” refletiria uma demanda que veio ganhando destaque no mundo da ES, diante das claras dificuldades de inserção de sua pauta dentro das atuais políticas de trabalho, e passando pela crescente percepção de que o fortalecimento das PPES exigiria um lugar que não estivesse vinculado a outra área setorial – seja a do trabalho, como é a Senaes, ou qualquer outra das que costumam ser eventualmente cogitadas, por ex. a do desenvolvimento social.

Em lugar do Ministério, eventualmente se fala em Secretaria Especial – vinculada à Presidência da República e com *status* de ministério, como outras secretarias especiais –, admitindo-se que este poderia ser um caminho mais fácil em vários sentidos (negociação política, orçamento, opinião pública etc.). De todo modo, Ministério ou Secretaria Especial de ES, o pressuposto parece claro: fortalecer o órgão responsável por articular e coordenar as PPES poderá redefinir e fortalecer o lugar da ES na agenda pública federal, hoje considerado periférico.

Muito particularmente, embora considere esta demanda legítima e compreensível, a meu ver a existência de um órgão próprio não necessariamente representaria uma alteração no *status* da ES no governo federal, tampouco a possibilidade de reforçar a capacidade coordenadora, *vide* casos de outras secretarias vinculadas à Presidência, como a de Igualdade Racial (com *status* de ministério) ou a de Juventude (vinculada à SG/PR), que têm muita dificuldade para operar nesse sentido articulador junto a outros ministérios “executores” de seus programas transversais.

Aqui não se pode esquecer que à Senaes já são atribuídas certas tarefas de articulação, inclusive formalmente. Nesse sentido, desde sua criação há certa indefinição sobre seu papel institucional *predominante*: afinal, este é mais um lugar de articulação, ou, ao invés, um lugar de execução de políticas? Embora se possa argumentar que os dois papéis têm igual relevância, essa indefinição esteve direta ou indiretamente no coração de boa parte das avaliações críticas em torno da atuação da secretaria, dentro e fora do governo, diante da constatação de que ela

não teria dado conta de nenhum dos dois, sendo no fim “mais demandada do que ela tem capacidade de responder” (RONCONI, 2008: 191). Ao final dos 8 primeiros anos de existência da Senaes, chegou-se assim a uma espécie de paradoxo: apesar da importância material e simbólica de um lugar institucional próprio da ES no governo federal, isso também significa que as demandas se voltam muito mais para este espaço; ao mesmo tempo em que estar presente em outros campos de políticas federais significa apostar na interação em múltiplas direções. O paradoxo ficou ainda mais evidente no segundo governo Lula, o que foi tanto mais possível porque tampouco dentro da ES e seu “movimento organizado” há clareza nos eixos de demanda.

Além disso, como afirmei acima a respeito da institucionalização do Conselho Nacional, a meu ver a rede de PPES já contaria em tese com uma instância formal de coordenação e articulação dessa rede⁵⁰³. Mas vimos que este potencial não se concretizou como esperado, tendo havido notável esvaziamento do CNES, particularmente na bancada de governo e em parte na de entidades da sociedade civil (especialmente algumas que atuam em campos de interface).

É provável que alguns dos problemas de funcionamento deste espaço tenham origem nas próprias limitações de atuação do CNES, de caráter consultivo em vez de deliberativo, até por conta de recursos relativamente reduzidos para as ações voltadas à ES e da inexistência de fundo federal específico (ao invés por ex. do Codefat, que gestiona o FAT, e cujas resoluções têm caráter de deliberação para as políticas do SPE). De modo mais amplo, também têm a ver com limites já abordados aqui para a incorporação da lógica intersetorial e participativa nos ritos e normas das instituições existentes. Além disso, como acabo de discutir, a Senaes, que deveria funcionar como espécie de coordenação executiva deste espaço articulador da rede, teve seus próprios limites para dar conta disso, para além de suas fragilidades na execução de ações. Peters (1998b) lembra mais um fator, o de que, no caso de pressões externas, por ex. de tipo orçamentário, atividades de coordenação quase certamente terão menos prioridade que aquelas que contribuem diretamente com a missão finalística de cada organismo, e esse também parece ter sido em parte o caso do CNES, cuja periodicidade de reuniões foi muito menos frequente do que o previsto, chegando a ter só uma única reunião no difícil ano de 2008.

Embora esses e outros fatores tenham obviamente seu peso, considero que não são suficientes para explicar processos que poderiam ter sido mais partilhados e/ou apresentado maior continuidade, por ex. no que se refere ao acesso a informações, à definição de metas e prazos para encaminhamento de decisões em cima das prioridades identificadas, ou mesmo à construção de pautas mobilizadoras⁵⁰⁴. Aqui me parece relevante o comentário de integrante do

⁵⁰³ Este entendimento sobre o potencial papel dos conselhos não é unânime. Por ex., a respeito das dificuldades de atuação intersetorial no campo da segurança alimentar e em especial dos limites do grupo gestor do PAA, Takagi & Belik já identificavam o papel proeminente do Consea, avaliando contudo que, por se tratar de instância de assessoramento e consulta social, este “não substitui a necessidade dos órgãos de execução e de articulação do governo” (2007: 194).

⁵⁰⁴ Uma exceção entre as pautas do CNES relacionadas na seção 4.6 parece ter sido a elaboração do PL para institucionalizar a política de ES – mesmo começando de modo atravessado dentro da confusa discussão sobre “marco legal”, mas depois construído e validado nas várias instâncias, e hoje apropriado pelo “movimento

FBES entrevistado por Ronconi de que “não é necessário que o Conselho seja formalmente deliberativo para ter peso de influência”, mas que “o fato é que as decisões tomadas no CNES, não foram todas encaminhadas” (*in*: RONCONI, 2008: 233) – e, acrescentaria eu, outras questões de política pública não chegaram a ser definidas ou sequer entraram em discussão, assim como os Comitês Temáticos, onde em tese poderiam ser conduzidas discussões mais operacionais sobre linhas acordadas de ação, funcionaram pouco ou quase nada.

Nessa perspectiva, não faria muito sentido criar mais outra estrutura para garantir a coordenação da transversalidade e participação, já que o CNES, com sua ampla composição, teria características propícias para isso – ao menos no nível da orientação política e planejamento sistêmico do posterior desenho e execução setorial/intersectorial, até como meio de reforçar vínculos na rede de PPES considerados importantes, porém hoje fracos ou inexistentes. Mas falta repensar a definição das pautas, a representatividade da composição e frequência das interações formais e informais (sobretudo nas instâncias menores vinculadas), os mecanismos de acompanhamento que reforcem o seguimento das definições, e o fluxo interno e externo de informações – de modo que a legitimidade política do CNES enquanto espaço articulador da rede de PPES possa vir a ser de fato fortalecida.

Se em geral governos recorram à hierarquia e a mecanismos formais de organização para “resolver” o problema da coordenação – e o foco da atenção no “lugar próprio da ES” e no papel do CNES é mais um exemplo disso –, Peters chama atenção para um segundo conjunto de mecanismos, de tipo “*bottom-up*”, que podem representar abordagem mais adequada por envolver aqueles que estão imersos no problema em questão. Nesse caso, trata-se de fortalecer a coordenação mais no nível da implementação da política, contando de forma decisiva com a experiência e conhecimento dos atores em contato direto com os beneficiários finais – o que, no caso das PPES, pode envolver não só técnicos e gestores públicos na “ponta”, mas, de modo relevante, as organizações não-governamentais parceiras, trazendo elementos adicionais ao desafio da coordenação. Para Peters, os atores na base costumam estar mais abertos à coordenação do que os no topo, porém o problema é que a coordenação nesse nível tende, segundo ele, a ser “extremamente ineficiente”, até porque exige romper uma série de barreiras estruturais e procedimentais criadas originalmente nos níveis de decisão política (e portanto ligadas a problemas de coordenação que deveriam ser primeiro solucionados nesses níveis).

Por outro lado, além de mudanças no nível das **estruturas**, é possível e desejável que a coordenação seja reforçada no nível dos **processos**, tais como os de planejamento e orçamento, monitoramento e avaliação, ou fluxo de informações. Na rede de PPES federais, a exemplo de outras com vocação transversal e participativa, estes processos se mostram hoje problemáticos para a coordenação entre ações, ou mesmo para o acompanhamento de ações singulares.

O **fluxo de informações** revela-se particularmente falho no plano das relações Estado-organizado” como uma de suas principais bandeiras de mobilização.

sociedade. Em parte, porque – conforme reclamam por ex. integrantes do FBES entrevistados por Ronconi (2008: 240) – os gestores públicos com frequência “apenas comunicam” a seus interlocutores não-governamentais decisões sobre aspectos das políticas nos quais se considera que a construção deveria ter sido mais aberta e partilhada. Mas, a meu ver, sobretudo porque há pouco ou nenhum acesso a dados atualizados, completos e de fácil entendimento acerca da elaboração orçamentária e execução físico-financeira – uma reclamação constante no caso dessa rede, não só quanto às ações da Senaes, mas também as dos outros órgãos. A principal dificuldade de acesso se dá nos dados qualitativos da execução física, inviabilizando uma visão mais integrada e ampla a respeito de onde e como são aplicados os recursos do orçamento público, e quais os resultados obtidos⁵⁰⁵.

Como vimos no cap. 3, esta dificuldade de acesso é percebida entre organizações da sociedade enquanto um dos grandes obstáculos para a construção participativa das políticas, não tendo sido superada como se esperava nos anos Lula – a despeito de propostas como o “módulo sociedade” do Sigplan, que foi previsto no PPA 2004-2007 mas não chegou a ser implantado, ou de iniciativas mais recentes como o Siconv, que no fim do período analisado ainda não tinha todas as funcionalidades implantadas. Mas esse quadro também afeta as dinâmicas de relações intragovernamentais: no caso da rede de PPES, as dificuldades de coordenação passam pelo próprio desconhecimento sobre o que existe ou pode existir como PPES, ou mesmo pela dificuldade de sistematizar o que já se conhece, havendo muitas vezes retrabalho para mapear interfaces existentes ou potenciais.

Quanto aos processos de **planejamento** como mecanismo de coordenação, em primeiro lugar a rede de PPES não avançou na direção de um plano multisetorial de ações, com definição clara de metas, responsáveis, parceiros e prazos – mesmo nos espaços que seriam mais propícios a isso, ou seja, as Conferências Nacionais, e a exemplo do que acontece em outras áreas (tais como a educação, e sobretudo áreas eminentemente transversais, como no caso de Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, ou do Plano Nacional de Direitos Humanos).

Em seguida, mesmo nos processos periódicos e padronizados de planejamento, atrelados ao orçamento público, os procedimentos e normas relacionados à posterior prestação de contas podem funcionar como fator que desestimula processos cooperativos – exatamente como adverte Peters a respeito dos procedimentos de *accountability* como barreira para a coordenação. O desafio é promover mecanismos para a cooperação sem desconsiderar as importantes razões para o controle e prestação de contas, já que a lógica aqui costuma ser distinguir se o que foi alocado a cada órgão ou programa setorial foi empenhado conforme o que lhes foi atribuído, o que tende a se diluir em políticas de natureza transversal, reduzindo-se a capacidade de

⁵⁰⁵ Quanto aos dados quantitativos da elaboração e execução orçamentária, embora os Sistemas de Administração Financeira (Siafi) e de Dados Orçamentários (Sidor) exijam conhecimentos operacionais específicos, seus dados são justamente (e talvez até por conta da maior dificuldade operacional) aqueles que têm sido disponibilizados de modo bem mais acessível na internet, com destaque para o portal SIGA Brasil, do Senado Federal (cf. a lista de dados e materiais disponíveis na internet, no fim das referências bibliográficas).

identificar responsabilidades quando por ex. há problemas ou erros (PETERS, 1998b: 23).

Embora no Brasil o PPA seja formalmente um tipo de planejamento que vincula o orçamento público por meio de programas – o que tenderia a reduzir este tipo de pressão, na medida em que o foco do controle recai não sobre as despesas em si mas sobre os resultados ou desempenho dos programas –, ao longo do trabalho busquei evidenciar que muito do que o PPA descreve acaba não correspondendo ao que os órgãos estão de fato executando, inclusive no que se refere às parcerias e interações em andamento. As fragilidades do “plano por programas” para refletir a implementação real ficam, a meu ver, ainda mais evidentes em algumas das políticas na rede que mais ultrapassam as fronteiras setoriais, por ex. o PAA ou o Proninc, mas que nunca ficaram visíveis no PPA como tal, e sim “escondidas” dentro de programas setoriais⁵⁰⁶.

Por fim, também a ausência de dados a que me referia acima impacta os processos de planejamento, na medida em que interfere na própria retro-alimentação e reformulação das políticas, com efeitos também sobre as possibilidades de coordenação.

Sobre esse último ponto, vale reforçar o diagnóstico aparentemente consensual de que a cultura de **monitoramento e avaliação** está pouco institucionalizada nas políticas públicas brasileiras (cf. JANNUZZI *et al.*, 2009), apesar de alguns avanços recentes⁵⁰⁷. Ora, os órgãos federais que integram a rede de PPES não fogem à regra: como já advertia na introdução, também essa pesquisa se ressentiu disso, tendo derivado originalmente de esforços para chegar a informações globais sobre os resultados das várias ações aqui identificadas como PPES, em grande parte frustrados pelo fato de que frequentemente os gestores públicos sequer dispõem de dados finais da execução física, ou não podem desagregá-los para avaliações mais específicas.

Especificamente quanto à avaliação como mecanismo para promover maior coordenação, Peters observa contudo que, na medida em que seu foco costuma recair sobre programas singulares, ela tende a funcionar menos para em questões transversais que envolvem complexos

⁵⁰⁶ Em tese, os novos programas temáticos no PPA 2012-2015 deveriam avançar no que, na Mensagem Presidencial encaminhando o plano ao Congresso, chamou-se de “aderência” com a execução real, buscando assim superar a visão extremamente setorializada – mas ainda não está claro até que ponto isso será possível. O novo modelo do PPA também eliminou o detalhamento das ações (que permanece apenas no orçamento), considerado fonte de confusão entre plano e orçamento, na medida em que forçava uma sobreposição que, como remarquei em várias passagens, nunca correspondeu à realidade da execução. Agora, os programas estão organizados apenas em “objetivos”, detalhados em “metas” e “iniciativas”.

⁵⁰⁷ No governo federal, a exceção mais conhecida e melhor estruturada é certamente a da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do MDS, criada especificamente para monitoramento e avaliação das políticas daquele órgão. No caso dos sistemas de monitoramento, a Sagi/MDS mantém inclusive um sistema de macroacompanhamento de informações na internet, a Matriz de Informação Social (MIS), de livre acesso. No caso das pesquisas de avaliação, o órgão é novamente referência, inclusive metodológica (MDS, 2007), sendo que outras iniciativas de destaque incluem por ex. as avaliações qualitativas que o TCU vem recentemente promovendo. Na verdade, pesquisas de avaliação são até relativamente frequentes (apesar da mencionada insuficiência de instrumentos de coleta contínua de informação primária nas respectivas políticas avaliadas), mas seu maior problema, alertam Jannuzzi *et al.*, costuma ser a falta de maior especificação: “mesmo motivadas por preocupação legítima e meritória com a eficácia e efetividade do gasto público, [as pesquisas de avaliação] revelam, infelizmente, resultados triviais, metodologicamente questionáveis ou com baixa apropriação para reformulação dos programas” (JANNUZZI *et al.*, 2009: 107).

de políticas: “[a] avaliação convencional por programa pode concluir que determinado programa está funcionando de modo efetivo, enquanto de perspectiva mais ampla e sistêmica esse programa poderia ser considerado como seriamente deficiente” (*ibid.*: 41, tradução livre). Ainda assim, diz Peters, fortalecer a avaliação pode ser relevante para apontar onde programas estão falhando em se coordenar com outros, ou identificar onde há necessidade de políticas hoje inexistentes. Em especial, sugere ele, com base em outros autores, a avaliação orientada a “públicos” ou populações-alvo, ao invés de focada em programas específicos, pode ser mais indicada para abordar a questão da coordenação. Nesse trabalho tentei avançar mais ou menos nisso, pois, apesar da tendência ao foco no programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, que acaba ocupando boa parte da análise, o esforço posterior foi por mapear minimamente as interfaces e construir avaliações sobretudo quanto à possibilidade de articulação, considerando o que nelas existia voltado às organizações e formas de ES enquanto “público” específico.

Nesta seção final, busquei elencar as principais características da rede de políticas de economia solidária no governo federal, discutindo também aspectos que considere mais desafiadores na construção e materialização dessas políticas. Embora os desafios não sejam exclusivos desse caso, a meu ver a rede de PPES federais parece exemplar de algumas das dificuldades mais significativas para operar nos paradigmas da transversalidade e da participação na gestão pública. Em especial, se é verdade que os problemas a serem abordados por políticas públicas são cada vez mais concebidos de forma transversal e participativa, não obstante os processos de formulação e implementação permanecem largamente setoriais e verticalizados, gerando várias das atuais limitações aqui verificadas – sobretudo no sentido da coordenação, sustentabilidade e institucionalização dessa ampla rede de interações. Ao mesmo tempo, busquei questionar que a coordenação e a institucionalização, hoje talvez tidas como metas principais para avançar nas PPES, sejam vistas genericamente quase como fins em si – tanto mais diante de uma acelerada disseminação, que, se de um lado favorece a experimentação de novos formatos e conteúdos, de outro também tem seu peso na diluição identitária da economia solidária e de suas concepções e estratégias de política pública. De modo análogo, tendo a discordar das generalizações a respeito de fatores externos à rede como limitações às PPES, sugerindo ao invés que, mesmo diante de estruturas e lógicas que condicionam a ação pública que se pretende inovadora, haveria brechas para alterar algumas dinâmicas e processos internos da própria rede.

Mesmo com todas as dificuldades, e apesar do curto período de existência das PPES, avalio que se abriram oportunidades para seu fortalecimento em alguns dos espaços formais e informais de interação. A própria composição tão diversificada de atores dentro e fora do Estado e a difusão por tantos campos de interface deveriam ser vistas como indicadores do potencial inovador de uma rede como esta, que pode – a depender tanto de opções e dinâmicas internas quanto da conjuntura que hoje se desenha no horizonte da economia solidária no governo federal – caminhar para a consolidação de outras políticas para outras economias.

Síntese geral e considerações finais

Este estudo abordou as ações do governo federal voltadas à economia solidária no Brasil, a fim de apreender os conteúdos e formas que estas ações assumiram no período entre 2003 e 2010, partindo da análise dos contextos em que se inseriram os processos para sua formulação e implementação e das dinâmicas de interação que caracterizaram esses processos, envolvendo atores situados dentro e fora das estruturas de Estado.

Mesmo que a proposta contra-hegemônica de formas econômicas associativas e autogestionárias tenha se inserido oficialmente na agenda pública, já nos caps. 1 e 2 discuti que o heterogêneo campo de iniciativas que gradualmente se reconheceram sob o termo “economia solidária” continua a enfrentar diferentes tipos de *invisibilização*, limitando que possam ser vistas tanto como realidade objetiva, viva, “outra economia que já acontece”, quanto como objeto da construção de conhecimento, e também como alvo da produção de políticas públicas. Para as jovens políticas de economia solidária, avaliadas pelos atores do próprio campo como “restritas”, “isoladas” e “marginais”, essa invisibilização tem sistematicamente impedido que se avance em proposições, soluções e reformulações para dar conta de seus limites, impasses ou equívocos.

Diante de pré-concepções mais ou menos fechadas a respeito dos sentidos materiais e simbólicos das iniciativas existentes, as questões concretas da economia solidária não chegam, como sublinhou Cruz (2002: 25), a ter chance de um debate técnico e político que conte com os recursos necessários e com a mesma seriedade com que governos, universidades e sindicatos vêm tratando as políticas para os setores de desenvolvimento capitalista que são “realmente levados a sério”, e dispõem de pesados investimentos em linhas de crédito, programas de exportação, incubadoras empresariais, centros tecnológicos etc. Mas o admirável é que a constatação de Cruz, feita há uma década, permaneceu atual mesmo com o novo patamar para a ES que se esperaria alcançar sob um governo federal oriundo das esquerdas.

Abrir-se à consideração do que existe hoje no fundo exige outros olhares, como sugeria no cap. 2, que reconheçam nestas iniciativas seu caráter de experimento contra-hegemônico de uma perspectiva que vá além das dicotomias que paralisam (“reforma X revolução”, “interesse individual X altruísmo” etc.) – inclusive no caso de parte das esquerdas que até se abre à autogestão, porém só se for na perspectiva da “totalidade”, emulando o “grande dia” da “vitória final” dos trabalhadores. Mas isso não significa negar as ambivalências e fragilidades contidas nos conteúdos e formas contra-hegemônicos, que por sua vez se refletem em muitos desafios para as políticas públicas – desafios que acredito não ter aqui me furtado de abordar nos caps. 3 e 4.

Quanto aos desafios que se colocam à economia solidária para a construção de *outros conteúdos de políticas públicas*, destaquei os contextos relativamente desfavoráveis nos quais a economia solidária passou a integrar a agenda nacional, tendo entrado “pela porta da frente” (incluindo a criação de estrutura e programa específico) só a partir dos anos Lula – ainda que já estivesse presente em ações federais antes de 2003. Enfatizei que tal inserção se deu dentro do

marco de *algumas mudanças e várias continuidades* operadas pelo “presidencialismo de coalizão” que caracterizou o período, no qual se buscou conciliar os interesses dos donos de sempre do poder com inflexões importantes rumo à redução das desigualdades sócioeconômicas e à incorporação de demandas políticas até então invisíveis – algo que os gramscianos chamariam de “transformações moleculares”, enquanto para outros teria se tratado mais do “governo possível”, restando jogar para a frente a oportunidade para mudanças mais profundas.

No processo, porém, ficou evidente o gradual afastamento do lulismo em relação a pautas de movimentos sociais que haviam estado na base da construção do petismo (o que também tem a ver com os desafios de construir outras *formas* de políticas, comentados a seguir), dando lugar à pauta agora orientada prioritariamente à “nova classe média”, dentro de um projeto nacional de desenvolvimento (econômico) calcado hoje na “aceleração do crescimento” por meio principalmente de grandes projetos e obras de infraestrutura. Nessa perspectiva, as políticas voltadas a trabalhadores que integram ou aspiram integrar a “nova classe média” enfatizam sobretudo a retomada dos índices de emprego assalariado formal e a expansão de crédito para consumo, ou então a ampliação da rede de proteção social para os que não chegaram a se inserir no mercado formal. Aqui comentei muito especialmente o fôlego renovado do paradigma do assalariamento formal, mesmo com os limites históricos do modelo estrito das políticas de trabalho para lidar com as realidades que no Brasil fogem ao paradigma. Mas o que vem se colocando como alternativa principal ao assalariamento nunca chegou a ser o trabalho associativo e autogestionário, e sim o paradigma do auto-emprego – ou então, a gestão da pobreza que tem caracterizado as opções na política social desde antes dos anos Lula. Nesse último ponto, discuti a centralidade assumida pelo modelo Bolsa-Família – programa de inegável importância e que alcançou abrangência impressionante, mas cujas articulações com políticas de caráter mais estrutural permaneceram relativamente frágeis ao longo dos anos Lula, permitindo a avaliação de que no fim se tratou menos de uma política redistributiva como está formalmente caracterizado, e mais propriamente de uma ampla rede de proteção social. No todo, o que se depreende desses contextos é a marcante desvinculação entre políticas econômicas e políticas sociais (a despeito do discurso em torno de um projeto integrado) e, de modo amplo, o fato de que não esteve na agenda do governo federal um debate real sobre o modelo hoje hegemônico de desenvolvimento, o que só contribuiu para aprofundar oposições estéreis do tipo “econômico X social X ambiental”.

Parti contudo do pressuposto analítico que abordar os contextos não poderia significar tratar o Estado como bloco monolítico, o que impediria de visualizar os microespaços político-institucionais em que ocorrem diferentes dinâmicas de interação. Em que pesem os paradigmas dominantes, portanto, foram sendo cavadas brechas para que a ES passasse a ser considerada em ações do governo federal, e nesse sentido impressiona a relativamente rápida disseminação do tema para além de políticas voltadas ao mundo do trabalho. Ao todo, estabeleceu-se algum tipo de diálogo em torno da ES em outras 20 interfaces de políticas, aqui analisadas em detalhe, das quais pelo menos 13 com dinâmicas de interações fortes a moderadas – a maioria delas

também de natureza transversal, envolvendo mais de uma área setorial e grande heterogeneidade de atores. Contudo, tal disseminação veio acompanhada de múltiplas concepções sobre as PPES, sendo que parecem ter prevalecido as concepções vinculadas à geração de renda e ao combate à pobreza – ainda que distinguir quais atores e/ou campos de interface se “encaixam” em cada concepção teria sido exercício forçado, até porque elas não são mutuamente excludentes, nem mesmo incompatíveis com a proposta de “outro desenvolvimento”.

Adicionalmente, contribui para as dificuldades de se consolidarem concepções contra-hegemônicas nas PPES o fato de que, dentro da própria ES, tem sido desafiador pensar os significados de “outro desenvolvimento” e materializá-los em práticas e relações de trabalho, produção e consumo – algo que, no limite, tem a ver com mudanças de ordem pessoal, muito mais difíceis de serem levadas em conta do que aspectos externos ao indivíduo tratados de modo técnico, fazendo com que debates em torno de políticas de “desenvolvimento sustentável” estejam frequentemente mal-colocados, marcados pelo reducionismo utilitarista que também baseia parte das visões sobre desenvolvimento dentro das esquerdas.

Ainda sobre os contextos, entendo que, apesar da maior atenção comumente atribuída a condicionantes macro-estruturais na explicação dos limites e insuficiências das PPES, foi igualmente importante discutir as dinâmicas de interação interna que apontaram para determinadas opções na produção das políticas. Nesse sentido, ressaltai que, mesmo com a gradual convergência rumo a conteúdos prioritários (acesso a crédito, acesso a conhecimentos, marco legal apropriado, canais de comercialização e relações comerciais diferenciadas) e grandes temas transversais (como o desenvolvimento de base territorial ou a estruturação de redes e cadeias produtivas), a execução concreta privilegiou alguns eixos de ação em detrimento de outros, e não só por conta das limitações de contexto. Isso foi tanto mais possível porque, mesmo entre as organizações de ES, persistem indefinições em torno do que caracteriza cada eixo de demandas ou “bandeiras”, assim como nem sempre estas se traduziram no desenho formal.

Quanto aos desafios para a construção de *outras formas de políticas públicas*, sugeri que os pressupostos de transversalidade e participação que orientam normativamente a ação governamental voltada à economia solidária acabaram se materializando na forma de uma rede de diversificadas relações de natureza não-hierárquica. Parte da análise foi dedicada justamente à reconstituição empírica dessa rede, mapeando onde e como as interações chegaram a se efetivar em cada interface de articulação potencial com a economia solidária. A ideia de que o desenvolvimento em rede fortaleceu as políticas de ES aparece aqui como uma hipótese forte. Porém, vale a ressalva de que pensar em termos de rede simplesmente não teria significado nada em termos abstratos, se não buscasse considerar os sentidos atribuídos às interações concretas nos diferentes contextos. Daí todo o esforço para contextualizar os debates mais amplos em cada campo que deram sentido às formas e conteúdos assumidos por essas interações na rede.

Ao mesmo tempo, os desafios para que os conteúdos priorizados se concretizassem na prática também estão ligados aos desafios de quem chegou a interagir nessa rede, para participar

dos processos de formulação e execução das políticas – com destaque para o protagonismo das entidades mais profissionalizadas e reconhecidas pela trajetória prévia, num papel mediador entre os agentes do Estado e as iniciativas de ES propriamente ditas, cujo acesso direto aos recursos e processos de políticas públicas apareceu como uma das grandes lacunas. O levantamento empírico confirma que os mais inseridos na rede foram os mais organizados ou até mais “profissionalizados”, cujos vínculos foram se reforçando mutuamente (inclusive dentro do Estado), com a predominância de alguns tipos de filiação organizacional em vez de outros.

Destaquei ainda, em várias passagens, que o contexto mais amplo das relações Estado-sociedade nos anos Lula evidenciou vários dilemas de processos participativos que se esperava fortalecer muito mais, não só por conta das dificuldades para incorporá-los diante da lógica da democracia representativa tal como está consolidada (conduzindo ademais ao que tem sido percebido como “estatalização” dos movimentos sociais ao longo da era Lula, inclusive no caso do sindicalismo), mas também pelo centralismo persistente em boa parte das práticas da esquerda mais institucional. Para a ES em particular, estes dilemas revelaram-se com força nos desafios para construir outras formas de políticas que dessem conta das dinâmicas horizontalizadas e rizomáticas que caracterizam os arranjos de formas autogestionárias, sem contudo abrir mão de mecanismos hierárquicos de coordenação para organizar os debates estratégicos e ideológicos.

Os avanços e dificuldades das PPES federais parecem refletir a trajetória incomum da própria economia solidária em termos de sua articulação no plano nacional, ocorrida quase que simultaneamente à criação de estruturas e políticas federais – ao contrário de outros movimentos, por ex. sanitaria, por reforma urbana, por reforma agrária etc., que correspondem a lutas históricas de muitos anos até conseguirem implantar políticas federais, e mesmo assim com embates que permanecem. Uma das hipóteses relativamente disseminadas nesse sentido é a de que as fragilidades das políticas de ES refletiriam as próprias fragilidades da economia solidária em termos de seu dimensionamento e perfil socio-econômico, confirmados nos próprios dados do SIES, bem como seus problemas de representação e articulação política. Ainda assim, parece haver uma espécie de círculo vicioso em torno das PPES, no qual se constatam seus limites (mesmo com dados imprecisos ou insuficientes para mensurar e qualificar os resultados destas políticas), justificando-os pela suposta ausência de demanda proporcional ao seu fortalecimento político – o que, mais uma vez, como já sugeri, estaria a meu ver ligado aos processos recorrentes de invisibilização.

Por fim, vale dizer que este estudo também foi realizado sob o pressuposto de que era importante conhecer de modo mais detalhado o que se fez até aqui para poder avaliar as perspectivas que se colocam no horizonte da ES a partir do fim da era Lula e começo da gestão Dilma. Nesse ponto, é bom lembrar como a descontinuidade tem sido um problema crucial das PPES, por conta de sua institucionalização incipiente. Experiências prévias de políticas locais ou estaduais mostraram 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. Esse risco também existe no plano federal, fazendo com que a institucionalização das PPES continue a ser percebida como um desafio central nessa rede.

Com a reeleição do governo Lula em 2006, o primeiro grande desafio de mudança não ocorreu, porém os caminhos destas políticas e consequentes reconfigurações desta rede permanecem em aberto a partir de 2011, tendo passado por uma primeira ameaça de descontinuidade após a extinção do programa específico no novo PPA (depois recuperando-se a especificidade dentro do novo programa especial) e, em especial, com o envio ao Congresso do PL 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).

Tais acontecimentos iniciais contrariaram a expectativa que se havia colocado nos diálogos com a então candidata Dilma, com vistas ao fortalecimento das PPES e de seus espaços institucionais – sobretudo o Conselho, que sequer foi comunicado previamente sobre o envio do PL alterando seu vínculo institucional. Os contextos atuais parecem assim consolidar e fortalecer muitos dos desafios que acabo de expor, ficando aqui reforçada a sugestão para seguir estudos nessa direção, aprofundando-os de modo a incorporar também análises sobre os resultados quantitativos e qualitativos das ações do governo federal voltadas à economia solidária até aqui.

Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebecca (1998). "From Clientelism to Cooperation: Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil". In: *Politics and Society*, 26 (4), pp. 511-537.
- ABRAMOVAY, Ricardo (2000). "O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural". In: *Economia Aplicada*, 4, USP (Ribeirão Preto), pp. 379-397.
- _____. (2001). "Conselhos além dos limites". In: *Estudos Avançados*, 15 (43), USP, pp. 121-140.
- _____. (2004). "Entre Deus e o Diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais". In: *Tempo Social*, 16 (2), USP, pp. 35-64.
- _____. (2009). "Anticapitalismo e inserção social dos mercados". In: *Tempo Social*, 21 (1), USP, pp. 65-87.
- _____. & VEIGA, José Eli (1999). "Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar" (TD 641). Brasília: Ipea.
- _____. et al. (2010). "Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares". In: *Sociologias*, 12 (24), UFRGS, pp. 268-306.
- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo (org.) (2000). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG (Humanitas).
- ALVES, Márcio Moreira (1984). *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense.
- ANGELO, Vitor (2008). *A trajetória da Democracia Socialista: da fundação ao PT*. São Carlos: EdUFSCar.
- ANSART, Pierre (1969). *Socialisme et anarchisme: Saint-Simon, Proudhon, Marx*. Paris: PUF.
- ANTUNES, Ricardo (1995). *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez.
- _____. (1999). *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo.
- AQUINO, Joacir & SCHNEIDER, Sérgio (2010). "(Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural" (Comunicação). In: *I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade*, Natal, RN.
- ARAÚJO, Herton (org.) (2005). "Avaliação das Políticas Públicas de Economia Solidária" (Relatório Final Convênio IPEA/ANPEC/MTE). Brasília: MTE.
- _____. & SILVA, Frederico (2005). "Economia solidária: um novo paradigma de política pública?". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 28, Ipea, pp. 29-37.
- ARRETICHE, Marta (1999). "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40), Anpocs, pp. 111-141.
- AVRITZER, Leonardo (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- AZEREDO, Beatriz (1998). *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet.
- _____. & CHAHAD, José Paulo (1995). *Descentralização do programa de seguro-desemprego*. Rio de Janeiro: CEPP.
- _____. & RAMOS, Carlos Alberto (1995). "Políticas públicas de emprego: experiências e desafios". In: *Planejamento e Políticas Públicas*, 12, Ipea, pp. 91-114.
- BARBOSA, Alexandre & MORETTO, Amilton (1998). *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: Abet.
- BARBOSA, Rosângela (2007). *Economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e resignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- BARROS, Ricardo P.; CORSEUIL, Carlos H. & FOGUEL, Miguel (2001). "Os incentivos adversos dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 15, Ipea, pp. 33-40.
- _____. & CARVALHO, Mirela (2003). "Desafios para a política social brasileira" (TD 985). Rio de Janeiro: Ipea.
- _____.; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel & MENDONÇA, Rosane (2010). "Determinantes da Queda na Desigualdade de Renda no Brasil" (TD 1460). Rio de Janeiro: Ipea.
- BARTHOLO, Roberto; SANSOLO, Davis & BURSZTYN, Ivan (orgs.) (2009). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem.
- BATISTA, Roberto (2002). "Educação profissional na década neoliberal: o caso Planfor". (Dissertação de Mestrado em Educação). Marília: Unesp.
- BELIK, Walter & DAL GROSSI, Mauro (2003). "O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil". In: Painel "Políticas de Combate à Pobreza" (Comunicação). In: *XLI Congresso da SOBER*, Juiz de Fora, MG.
- BERNARDO, João (1999). "Autogestão e socialismo". In: *Democracia e Autogestão* (número especial Revista *Temporaes*). São Paulo: Humanitas/USP, pp. 33-42.

- BERTUCCI, Ademar (2007). "FBES: 3 anos de construção de uma outra economia" (subsídio para reestruturação do FBES). Disponível em: "Materiais da IV Plenária", www.fb.es.org.br
- _____ & SILVA, Roberto M. (org.) (2003). *20 anos de Economia Popular Solidária: trajetória da Cáritas Brasileira dos PACs à EPS*. Brasília: Cáritas.
- BERTUCCI, Jonas (2010). "A produção do sentido e a construção social da economia solidária". (Tese de Doutorado em Sociologia). Brasília: UnB.
- _____ & CUNHA, Gabriela (2006). *Relatório Nacional de Sistematização e Avaliação dos Processos do Primeiro Mapeamento da Economia Solidária no Brasil*. Brasília: MTE/Senaes.
- BETTO, Frei (2003). "A fome como questão política". In: *Estudos Avançados*, 17 (48), pp. 53-61.
- BEVORT, Antoine & LALLEMENT, Michel (2006). *Le capital social: performance, équité, réciprocité*. Paris: MAUSS/La Découverte.
- BICHIR, Renata (2011). "Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família" (Tese de Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: UERJ.
- BIN, Daniel (2010). "Dívida pública, classes e democracia no Brasil pós-real". (Tese de Doutorado em Sociologia). Brasília: UnB.
- BIRCHALL, Johnston (1994). *Co-op: the people's business*. Manchester: Manchester University Press.
- _____ (1997). *The international co-operative movement*. Manchester: Manchester University Press.
- BITELMAN, Marina F. (2008). "A disseminação das políticas públicas locais de economia solidária no Brasil: os casos de São Paulo e Osasco" (Dissertação de Mestrado em Administração Pública). São Paulo: FGV.
- BOITO JR., Armando (2007). "Estado e burguesia no capitalismo neoliberal". In: *Revista de Sociologia e Política*, 28, UFPR, pp. 57-73.
- BOLTANSKI, Luc & CHIAPELLO, Eve (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- BONNAL, Phillipe & KATO, Karina (2009). "Análise comparativa das políticas públicas de desenvolvimento territorial" (Relatório de Consultoria IICA). Brasília: IICA Brasil.
- BÖRZEL, Tanja (1998). "Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks". In: *Public Administration*, 76 (2), pp. 253-273.
- BOURDIEU, Pierre (1980a). *Le Sens Pratique*. Paris: Ed. de Minuit.
- _____ (1980b). "Le capital social: notes provisoires". In: *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 3, pp. 2-3 (republicado em BÉVORT, A. & LALLEMENT, M., 2006, *op. cit.*).
- _____ (1996). *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus.
- BRANDES, Ulrik et al. (1999). "Explorations into the visualization of policy networks". In: *Journal of Theoretical Politics*, 11(1), pp. 75-106.
- BRANT, Vinícius & Singer (orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos & CUNILL GRAU, Nuria (1999). "Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal". In: BRESSER-PEREIRA, L. C. & CUNILL GRAU, N. (orgs.), *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, pp. 15-48.
- BUONFIGLIO, Leda & BASTOS, Rodrigo (2011). "O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras". In: *XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (Simpurb)*, Belo Horizonte, MG.
- CACCIAMALI, Maria Cristina (1989). "Expansão do Mercado de Trabalho Não Regulamentado e Setor Informal". In: *Estudos Econômicos*, 19, pp. 25-48.
- _____ et al. (1998). "Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual". In: OLIVEIRA, M. A. (org.), *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*, Campinas, Unicamp, pp. 169-192.
- CAILLÉ, Alain (1987). "Critique de P. Bourdieu: l'economisme". In: *Le Bulletin du MAUSS*, 22, Paris, pp. 107-154.
- _____ (1993). *La démission des clercs: la crise des sciences sociales et l'oubli du politique*. Paris: La Découverte.
- _____ (1998). "Nem holismo nem individualismo metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 13 (38), Anpocs, pp. 5-38.
- _____ (2002). *Antropologia do dom: o terceiro paradigma*. Petrópolis: Vozes.
- _____ (2003). "Sur les concepts d'économie en général et d'économie solidaire en particulier". In: *La Revue du MAUSS (L'alter-économie: quelle "autre mondialisation"?)*, 21 (1), Paris, pp. 215-236.
- _____ (2004). "A sociedade mundial no horizonte". In: MARTINS, P. H. & NUNES, B. (orgs.), *op. cit.*, pp. 17-41.
- _____ (2006). "Préface". In: BÉVORT, A. & LALLEMENT, M., 2006, *op. cit.*, pp. 7-17.
- _____ & LAVILLE, J. L. (2008). "Postface: Actualité de Karl Polanyi". In: POLANYI, K., *Essais*, Paris, Seuil, pp. 565-585.

- CARDOSO, Ruth (1992). "Popular movements in the context of the consolidation of democracy in Brazil". In: ESCOBAR & ALVAREZ (eds.), *op. cit.*, pp. 291-302.
- CARDOSO JR., José Celso (2005). "A questão do trabalho urbano e o Sistema Público de Emprego no Brasil contemporâneo". In: JACCOUD, L. (org), *op. cit.*, pp. 127-177.
- ____ (2007) "De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal" (TD 1310). Brasília: Ipea.
- ____ & GONZALEZ, Roberto (2007). "Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil" (TD 1313). Brasília: Ipea.
- ____ & JACCOUD, Luciana (2005). "Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal". In: JACCOUD, L. (org), *op. cit.*, pp. 181-260.
- ____ *et al.* (2006). "Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo" (TD 1237). Brasília: Ipea.
- CARVALHO, Keila (2010). "Conselhos Operários, Controle Operário e Autogestão: a contribuição de Gramsci". In: Seminário "Gramsci e os Movimentos Populares", UFF, Niterói, RJ.
- CARVALHO, J. Murilo (2001). *A Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- CASTEL, Robert. (1997a). "A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à exclusão". In: *Cadernos CRH*, 26/27, UFBA, pp. 19-40.
- ____ (1997b). "As armadilhas da exclusão". In: *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 1997.
- ____ (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi (1996). "As cidades como atores políticos". In: *Novos Estudos CEBRAP*, 45, Cebrap, pp. 152-167.
- CASTORIADIS, Cornelius (1985). *A experiência do movimento operário*. São Paulo: Brasiliense.
- CASTRO, Bárbara (2009). "A economia solidária de Paul Singer: a construção de um projeto político". (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Campinas: Unicamp.
- CATTANI, Antônio (org.) (2003). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz.
- ____, LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luis Inácio; HESPANHA, Pedro (org.) (2009). *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Almedina/CES.
- CAZZUNI, Dulce, PRAXEDES, Sandra, PATRONE, M. Paula & GUIMARÃES, Gonçalo (2008). *Osasco construindo uma economia mais justa e solidária*. Osasco: PMO, ITCP/Coppe/UFRJ, ITS.
- CHANIAL, Philippe (2001). *Justice, don et association: la délicate essence de la démocratie*. Paris: La Découverte.
- ____ (2009). *La délicate essence du socialisme: l'association, l'individu et la République*. Lormont: Le Bord de l'eau.
- ____ & LAVILLE, J. L. (2002). "L'économie solidaire: une question politique". In: *Révue Mouvements*, 19 (1), pp. 11-20.
- CHAQUÉS BONAFONT, Laura (2004). *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: CIS.
- CICONELLO, Alexandre (2008) = "A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil". In: *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World* (estudo de caso), Oxfam International. Disponível em: www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/
- CODATO, Adriano & PERISSINOTTO, Renato (2010). "Ler Marx hoje: um programa de pesquisa e interpretação". In: *Mediações*, 15 (2), UEL, pp. 219-230.
- COELHO, J. Max & PRANDINI, Edmar (2009). "Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios". In: FELTRIM, L. E. *et al.*, *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*, Brasília, Banco Central, pp. 33-49.
- COHEN, Jean & ARATO, Andrew (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- COHN, Amélia (1980). *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna.
- COHN, Gabriel (1998). "As diferenças finas: de Simmel a Luhmann". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 13 (38), Anpocs, pp. 53-62.
- COLE, G. D. H. (1944). *A century of cooperation*. Manchester: Co-operative Union Ltd.
- COLEMAN, James (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- COLLYER, Fran (2003). "Theorising privatisation: policy, network analysis, and class". In: *Electronic Journal of Sociology*, 6 (3). Disponível em: www.sociology.org/content/vol7.3/01_collyer.html
- CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (CNES) (2006-2010). Atas das Reuniões Ordinárias. Brasília: CNES (Secretaria-Executiva do CNES). Disponíveis em: www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp
- ____ (2010a). *Documento-base da II Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: CNES/MTE.

- _____ (2010b). *Documento-base nacional sistematizado* da II Conaes. Brasília: CNES/MTE.
- _____ (2010c). *Documento final*. Brasília: CNES/MTE. Disponível em: www.mte.gov.br/conaes/documento_final.pdf
- _____ (2010d). *Caderno Temático* (Conferências Temáticas). Brasília: CNES/MTE.
- CORAGGIO, José Luís (1994). *Economia urbana: la perspectiva popular*. Quito: Instituto Fronesis.
- _____ (2004). "Uma alternativa socioeconômica necesaria: la economía social". In: DANANI, C., *Política Social y Economía Social*. Buenos Aires: Altamira.
- CORRÊA, Vanessa P. (2009). "Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva". In: *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 3, Ipea, pp. 23-37.
- COSTA, Bianca (2011). "Política Pública de Economia Solidária no Estado de Minas Gerais: Conflitos e convergências na construção de novas ações de geração de renda". In: *XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Salvador, BA.
- COSTA, Fernando (2010). "Microcrédito no Brasil" (TD 175). Campinas: Unicamp (IE). Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/download.php?id=1805&tp=a
- COSTA, Luciana & BICALHO, Lucídio (2007). "PPA 2008-2011: as prioridades do governo Lula" (Inesc, VII, 13). Disponível em: www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/
- COSTA, Marcelo & CASTILHO, Sérgio (2011). "Desenvolvimento econômico solidário e segurança pública na cidade do Rio de Janeiro: estratégias para a ação". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 46, Ipea/MTE, pp. 57-61.
- COUTINHO, Carlos Nelson (2000). *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez.
- CRAIG, John (1993). *The nature of co-operation*. Canadá: Black Rose Books
- CRUZ, Antônio (2002). Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária. Unicamp: mimeo. Disponível em http://antares.ucpel.tche.br/nesic/publicacoes_antonio.php
- _____ (2006). "Políticas públicas para a economia solidária: fronteira entre política social e política para o desenvolvimento local". In: *Sociedade em Debate*, 12 (1), Educat/Pelotas, pp. 117-131.
- _____ (2007). "Autogestão e economia solidária - riscos e oportunidades quando um novo fenômeno retoma um velho conceito". In: *V Simpósio Internacional de Análisis Organizacional*, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2009). "Redes de economia solidária: papéis e limites de atores envolvidos: trabalhadores, universidades e Estado". In: *Seminário Internacional "La construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá"*, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- _____ & GUERRA, Janaína (2009). "Educação popular e economia solidária nas incubadoras universitárias de cooperativas populares: práticas dialógicas mediadas pelo trabalho". In: HERBERT, S. (org.), *Participação e práticas educativas: a construção coletiva do conhecimento*, São Leopoldo, Oikós, pp. 90-105.
- _____ & SANTOS, Aline (2011). "A economia solidária e as novas utopias: permanências e rupturas no movimento histórico do associativismo econômico". In: HESPANHA, P. & SANTOS, A. (org.), *Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas*, Coimbra, Almedina, pp. 57-82.
- CUNHA, Gabriela (2002). "Economia solidária e políticas públicas: reflexões a partir do caso da Incubadora de Cooperativas de Santo André, SP" (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). São Paulo: USP.
- _____ (2009). "Construindo a política nacional de economia solidária: dados de pesquisa para uma análise preliminar" (Comunicação). In: *XIV Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia*, Recife, PE.
- _____ (2012). "A construção da rede de políticas públicas de economia solidária no governo federal". In: BENINI, E. et al. (orgs.), *Gestão pública e sociedade* (vol. 2), São Paulo, Outras Expressões, pp. 45-79.
- _____ & SANTOS, Aline (2011). "Economia solidária e pesquisa em ciências sociais: desafios epistemológicos e metodológicos". In: HESPANHA, P. & SANTOS, A. (org.), *Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas*, Coimbra, Almedina, pp. 15-56.
- CUNHA, Rosani (2008). "A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família". Brasília: mimeo. Disponível em: www.ipc-undp.org/ipc/PageAfrica-Brazil.do?id=28
- D'AMOURS, Martine (2007). *L'économie sociale au Québec: cadre théorique, histoire, réalités et défis*. Montréal: Saint-Martin.
- DAGNINO, Evelina (2004). "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". In: MATO, D. (org.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.
- _____ & TATAGIBA, Luciana (orgs.) (2007). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos.
- DAGNINO, Renato (org.) (2009). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: Unicamp.
- _____ & NOVAES, Henrique (2007). "As forças produtivas e a transição ao socialismo: contrastando as concepções de

- Paul Singer e István Mészáros". In: *Org & Demo*, 8 (1/2), Unesp, pp. 23-46.
- DEGENNE, Alain & FORSÉ, Michel (1994). *Les réseaux sociaux: une approche structurale em sociologie*. Paris: Armand Colin.
- DEFOURNY, Jacques & MONZÓN-CAMPOS (eds.) (1992). *Economie sociale: entre économie capitaliste et économie publique / The Third Sector: cooperative, mutual and nonprofit organizations*. Bruxelles: De Boeck.
- DELGADO, Guilherme & THEODORO, Mário (2005). "Desenvolvimento e política social". In: JACCOUD, L. (org.), *op. cit.*, pp. 409-435.
- _____; CONCEIÇÃO, Júnia & OLIVEIRA, Jader (2005). "Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)" (TD 1145). Brasília: Ipea.
- DE TONI, Jackson (2004). "Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula". In: *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, 64, UEM. Disponível em: www.espacoacademico.com.br/064/64detoni.htm
- DIAS, Sonia (2009). "Trajetórias e memórias dos Fòruns Lixo e Cidadania no Brasil: experimentos singulares de justiça social e governança participativa" (Tese de Doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte: UFMG.
- DIEESE (2008). *Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: Economia Solidária, Proger e Juventude* (vol. 5). São Paulo: Dieese.
- _____. (2010a). "Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010" (Nota Técnica 86). São Paulo: Dieese.
- _____. (2010b). "Mercado de Trabalho Brasileiro: evolução recente e desafios". São Paulo: Dieese.
- DOIMO, Ana Maria (1995). *A vez e a voz do popular: movimento social e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS.
- DOMINGUES, João (2008). "Programa Cultura Viva: políticas culturais para emancipação das classes populares" (Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana). Rio de Janeiro: UERJ/LPP.
- DOSSE, François (2003). *O império do sentido: a humanização das ciências humanas*. Bauru: EdUSC.
- DOWBOR, Ladislau (1996). "A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento". In: BAVA, S. C., *Desenvolvimento local: geração de emprego e renda* (Publicações Pólis, 25), São Paulo, Pólis, pp. 29-44.
- DOWDING, Keith (1994). "Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far". In: DUNLEAVY, P. & STANYER, J. (eds.), *Contemporary Political Studies*, Belfast: Political Science Association, pp. 59-78.
- DRAIBE (2001). "A experiência brasileira recente de reformas dos programas sociais". In: *Socialis*, 5, pp. 131-158.
- DUBEUX, Ana Maria (2004). "Education, Travail et Economie Solidaire: le cas des incubateurs technologiques de cooperatives populaires" (Tese de Doutorado em Sociologia). Paris: Université de Paris I.
- DULCI, Luiz (2010). "Participação e mudança social no Governo Lula". In: SADER, E. & GARCIA, M. A. (org.), *Brasil entre o passado e o futuro*, São Paulo, Boitempo/Perseu Abramo, pp. 133-152.
- DUTRA, Olívio & BENEVIDES, Maria Vitória (2001). *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Perseu Abramo.
- DZIMIRA, Sylvain (2007). *Marcel Mauss, savant et politique*. Paris: La Découverte.
- EDER, Klaus (2001). "A classe social tem importância no estudo dos movimentos sociais? Uma teoria do radicalismo da classe média". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16 (46), Anpocs, pp. 5-27.
- EMIRBAYER, Mustafa & GOODWIN, Jeff (1994). "Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency". In: *American Journal of Sociology*, 99 (6), pp. 1411-1454.
- ESCOBAR, Arturo & ALVAREZ, Sonia (eds.) (1992). *The Making of Social Movements in Latin America: identity, strategy and democracy*. Boulder: Westview.
- ESCOBAR, Cecília (2008). "Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do programa Bolsa Família" (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Brasília: UnB.
- EVERS, Tilman (1983). "De costas para o Estado". In: *Novos Estudos CEBRAP*, 1, pp. 25-39.
- EVERS, Albert & LAVILLE, Jean-Louis (org.) (2004). *The Third Sector in Europe*. Gloucestershire: Edward Elgar.
- FAJN, Gabriel et al. (2003). *Fábricas y empresas recuperadas: protesta social, autogestión y rupturas en la subjetividad*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- FARAH, Marta (2006). "Disseminação de Políticas e Programas Governamentais no Nível Subnacional de Governo". X Colóquio Internacional de Poder Local, vol.1, pp. 1-12.
- FARIA, Carlos A. de P. (2003). "Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), Anpocs, pp.18-51.
- FARIA, Maurício (2005). *Autogestão, cooperativa, economia solidária: avatares do trabalho e do capital*. (Tese de

Doutorado em Sociologia Política). Florianópolis: UFSC.

- ____ & CUNHA, Gabriela (2009). "Self-management and Solidarity Economy: the challenge for worker-recovered factories in Brazil". In: *Journal für Entwicklungspolitik* (JEP), 25 (3), pp. 22-42.
- FASSIN, Didier (1996). "Exclusion, Underclass, Marginalidad". In: *Revue Française de Sociologie*, 37, pp. 37-75.
- FAVARETO, Arilson (2009). "Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil" (Documento de Trabajo, 26 - "Programa Dinámicas Territoriales Rurales"). Santiago, Chile: Rimisp.
- FACES DO BRASIL (2009). *O Comércio Justo e Solidário no Brasil*. São Paulo: Faces / MTE/Senaes. Disponível em: www.facesdobrasil.org.br
- FBES (2007). *Caderno de Aprofundamento de Debates (subsídios à IV Plenária Nacional da Economia Solidária)*. Brasília: FBES. Disponível em: "Materiais da IV Plenária", www.fbes.org.br
- ____ (2008). *Relatório Final da IV Plenária Nacional de Economia Solidária*. Brasília: FBES.
- ____ (2010). "Um olhar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária sobre a II Conferência Nacional de Economia Solidária". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 44, Ipea/MTE, pp. 47-50.
- FERNANDES, Rubens C. (1994). *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- FERRAREZI, Elisabete (2001). "O novo marco legal do terceiro setor". In: *III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector* (ISTR), Buenos Aires, Argentina .
- FERRATON, Cyrille (2007). *Associations et coopératives: une autre histoire économique*. Ramonville St. Agne: Erès.
- FERREIRA, José (2009) "Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial" (Comunicação). In: *XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária*, São Paulo, SP.
- FISCHER, Tânia (org.) (1993). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV.
- FLEURY, Maria Tereza Leme (1983). *Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Global.
- FLEURY, Sonia & OUVENEY, Assis (2007). *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV.
- FLIGSTEIN, Neil (1990). *The transformation of corporate control*. Cambridge: Harvard University Press.
- FONTES, Breno (1999). "Capital social e terceiro setor: sobre a estruturação de redes sociais em associações voluntárias". In: *Caderno CRH*, 30/31, UFBA, pp. 239-264.
- FORSÉ, Michel (2002). "Les réseaux sociaux chez Simmel: les fondements d'un modèle individualiste et structural". In: DEROUCHE-GURCEL, L. & WATIER, P. (dir.), *La sociologie de Georg Simmel*, Paris, PUF, pp. 63-107.
- FOWERAKER, Joe (1995). *Theorizing Social Movements*. Londres: Pluto Press.
- FRANCA, Luiz P. et al. (2003). *CONSAD: Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL.
- FRANÇA FILHO, Genauto (2006). "A economia popular e solidária no Brasil". In: FRANÇA FILHO, LAVILLE et al. (org.), *op. cit.*, pp. 57-71.
- ____; LAVILLE, Jean-Louis; MEDEIROS, Alzira & MAGNEN, Jean-Philippe (org.) (2006). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS.
- ____ & SILVA JR., Jeová (2006). "Uma dinâmica associativa emblemática no Nordeste Brasileiro – o caso do Banco Palmas". In: FRANÇA FILHO, LAVILLE et al. (org.), *op. cit.*, pp. 97-116.
- FRANCO, Augusto de (2000). *Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável*. Brasília: Millennium.
- FRASER, Nancy (2001). "Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista," in: SOUZA, J. (org.), *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília: EdUnB, pp. 245-282.
- FREIRE, Paulo & NOGUEIRA, Adriano (1989). *Que fazer: teoria e prática em educação popular*. Rio de Janeiro: Vozes.
- FREITAS, Rodrigo C. (2009). "Cooperativas no Brasil: liberdade de associação e ausência de fiscalização". In: *Revista Eletrônica Jus Navigandi*, 14 (2.123). Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/12659>
- FRIEDMANN, John. *Empowerment: the politics of alternative development*. Boston: Blackwell, 1992.
- FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria & RAMOS, Marise (2005). "A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido". In: *Educação & Sociedade*, 26 (92), pp. 1087-1113.
- FURTADO, Celso (1998). *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra.
- GAIGER, Luis Inácio (org.) (1996). *Formas de combate e de resistência à pobreza*. São Leopoldo: EdUniSinos.
- ____ (2003). "A economia solidária diante do modo de produção capitalista". In: *Caderno CRH*, 39, pp. 181-211.

- _____ (org.) (2004). *Sentidos e Experiências da Economia Solidária*. Porto Alegre: EdUFRGS/Rede Unitrabalho.
- _____ (2007). "A outra racionalidade da economia solidária: conclusões a partir do Primeiro Mapeamento no Brasil". In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 19, CES (Coimbra), pp. 57-77.
- _____ (2008) "A dimensão empreendedora da economia solidária: notas para um debate necessário". In: *Otra economía*, 2 (3), Riless, pp. 58-72.
- _____ & ARAÚJO, Herton (2006). "Relatório da análise dos dados do primeiro mapeamento" (apresentação). In: *I Seminário Nacional do SIES*, São Paulo, SP.
- GAUTIÉ, Jerome (2004). "Les développements récents de l'économie standard à la sociologie: fécondation mutuelle ou nouvel impérialisme?". In: *I Congrès de l'Association Française de Sociologie*, Paris, França.
- GEDIEL, José Antonio (2005). "Cooperativas populares: a legislação como obstáculo". In: MELLO, S. L. (org.), *Economia solidária e autogestão: encontros internacionais*, São Paulo, PW, pp. 54-60.
- _____ (2008). "Formas jurídicas de empreendimentos solidários no Brasil". In: *Ousar a solidariedade: partilha de práticas de economia social e solidária no Brasil e no Quebec*, Brasília, FBES/Chantier, pp. 24-28.
- GERMER, Claus (2006). "A 'economia solidária': uma crítica marxista". In: *Outubro*, 14, Instituto de Estudos Socialistas, pp. 195-214.
- GIRARD-NUNES, Christiane & THEODORO, Mário (2003). "Atividades Informais em Brasília: Análise e Desafio". In: THEODORO, M. & ROSSO, S. (org.). *A Regulação Social do Trabalho*. Brasília: Paralelo 15, pp. 209-223.
- GODBOUT, J.T. (1999). *O espírito da dívida*. Rio de Janeiro: FGV.
- GODOY, Tatiane (2011). "A economia solidária e o Estado: para uma análise crítica das políticas públicas no Brasil". In: HESPANHA, P. & SANTOS, A. (org.), *Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas*, Coimbra, Almedina, pp. 113-149.
- GOHN, Maria da Glória (2004). "Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais". In: *Saúde & Sociedade*, 13 (2), APSP / USP, pp. 20-31.
- _____ (2010). *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes.
- GOMES, Angela de Castro (1994). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- _____ (2002). *Cidadania e Direitos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____ (org.) (2007). *Ministério do Trabalho: uma história vivida e contada*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- GONÇALVES, Pólita (2003). *A reciclagem integradora dos aspectos ambientais sociais e econômicos*. Rio de Janeiro: DP&A/FASE.
- GORENDER, Jacob (1988). "Coerção e consenso na política". In: *Estudos Avançados*, 2 (3), pp. 52-66.
- GRAEBER, David (2006). "O comunismo de M. Mauss". In: MARTINS, P. H. & CAMPOS, R. (org.), *op. cit.*, pp. 67-87.
- _____ (2007). "Army of altruists: on the alienated right to do good". In: *Harper's Magazine*, jan/2007.
- _____ & LANNA, Marcos (2005). "Comunismo ou comunalismo? A política e o 'Ensaio sobre o dom'". In: *Revista de Antropologia*, 48 (2), USP, pp. 501-523.
- GRANOVETTER, Mark (1973). "The strength of weak ties". In: *American Journal of Sociology*, 78 (6), pp. 1360-80.
- _____ (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". In: *American Journal of Sociology*, 91 (3): 481-510.
- _____ (2000). *Le marché autrement*. Paris: Desclée de Brouwer.
- _____ & SWEDBERG, Richard (org.) (2001). *The Sociology of Economic Life*. Boulder: Westview.
- GUILLERM, Alain & BOURDET, Yvon (1976). *Autogestão: uma mudança radical*. Rio de Janeiro: Zahar.
- GUIMARÃES, Gisele & SILVEIRA, Paulo Roberto (2007). "Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: indefinição conceitual e incoerências da política pública" (Comunicação). In: *VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção*, Fortaleza, CE.
- GUIMARÃES, Nadya (2002). "Por uma sociologia do desemprego". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17 (50), Anpocs, pp. 104-121.
- _____ & HIRATA, Helena (org.) (2006). *Desemprego: trajetórias, identidades, mobilizações*. São Paulo: Senac.
- HAAS, Peter (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". In: *International Organization*, 46 (1), pp. 1-35.
- HALL, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". In: *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296
- HENRIQUES, Ricardo (org.) (2000). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea.

- HINTZE, Suzana (2003). "Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidária" (Comunicação). In: *II Congresso Argentino de Administración Pública*, Córdoba, Argentina. Disponível em www.top.org.ar
- ____ (2010). *La política es una arma cargada de futuro: economía social y solidária en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO.
- HIRSCHMANN, Albert (1979). *As paixões e os interesses: argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo*. São Paulo: Paz e Terra.
- ____ (1992). *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade e ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOBBSAWM, Eric (1982). *A Era das Revoluções: 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ____ (1998). *Sobre história*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOLLSTEIN, Betina & STRAUS, Florian (ed.) (2006). *Qualitatives Netzwerkanalyse: Konzepte, Methoden, Anwendunge*. Wiesbaden: Verlag fur Sozialwissenschaften.
- IAMAMOTO, Marilda (2007). *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos*. São Paulo: Cortez.
- IBASE (2004). *Quando a participação faz diferença* (revista *Democracia Viva*, 23). Rio de Janeiro: Ibase. Disponível em: <http://issuu.com/ibase/docs/democracia-viva-23>
- ____ (2008). *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas* (documento-síntese). Rio de Janeiro: Ibase/Redes/Finep.
- IBGE (2003). "Notas Técnicas" (*Economia Informal Urbana – ECINF*). Brasília: IBGE. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003
- ____ (2009). "Notas Técnicas" (*Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD*). Brasília: IBGE. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm
- INSTITUTO CIDADANIA (2001). *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil* (versão 3). São Paulo: Instituto Cidadania / Fundação Djalma Guimarães.
- IPEA (2002). *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 19 ("Microcrédito e microfinanças"). Brasília: Ipea/MTE.
- ____ (2007). *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento & análise*, 14 ("Trabalho e renda"). Brasília: Ipea (Disoc).
- ____ (2008). "PNAD 2007 Primeiras Análises: Pobreza e Mudança Social" (*Comunicado Presidência*, 9). Brasília: Ipea.
- ____ (2009a). "PNAD 2008 Primeiras Análises: Desigualdade de renda / Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade" (*Comunicado da Presidência*, 30). Brasília: Ipea.
- ____ (2009b). "PNAD 2008 Primeiras Análises: Demografia / Trabalho / Previdência" (*Comunicado Presidência*, 31). Brasília: Ipea.
- ____ (2010a) "Previdência e Assistência Social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos estados" (*Comunicado do Ipea*, 59). Brasília: Ipea.
- ____ (2010b). "Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos" (Relatório de Pesquisa). Brasília: Ipea (Dirur).
- JACCOUD, Luciana (org.) (2005). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea.
- JACOBI, Pedro & TEIXEIRA, Marco Antônio (1997). "Criação do capital social: o caso ASMARE, de Belo Horizonte". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 2. São Paulo: FGV.
- JANNUZZI, Paulo et al. (2009). "Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são ". In: ENAP, *Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais* (Cadernos EIAPP), Brasília, ENAP, pp. 101-138
- JESSOP, Bob (1999). "The strategic selectivity of the state: reflections on a theme of Poulantzas". In: *The Journal of Hellenic Diaspora*, 25 (1-2), pp. 44-77.
- ____ (2001). "Bringing the State Back in (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections ". In: Lancaster University, Dep. of Sociology (papers on-line). Disponível em: www.comp.lancs.ac.uk/sociolog/soc070rj.html
- ____ (2009). "O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno". In: *Revista de Sociologia e Política*, 17 (33), UFPR, pp.131-144.
- JORDAN, Grant (1990). "Sub-government, policy communities and networks: refilling the old bottles?". In: *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), pp. 319-338.
- KASMIR, Sharryn (1996). *The myth of Mondragón: cooperatives, politics and working-class life in a Basque town*. New York: State University of New York Press.
- KINGDON, John (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Company.
- KIRSCH, Rosana (2007). *Incubação de empreendimentos da economia solidária e as implicações das relações de*

reciprocidade. (Dissertação de Mestrado em Sociologia). Brasília: UnB.

- KLEIMAN, Fernando (2008a). *Lições de Catende: a construção de uma autogestão em Pernambuco*. São Paulo: Annablume/Fetape/Contag.
- _____. (2008b). "A economia solidária como política pública no governo Lula". Disponível em: <http://criticasocialista.wordpress.com>
- KOWARICK, Lúcio (1994). *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KRAYCHETE, Gabriel (org.) (2000). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes / Capina / CESE / UCSal.
- _____. (2007). "Economia popular solidária: paisagens e miragens". In: *Cadernos CEAS*, 228, pp. 13-26.
- KREIN, José Dari (2004). "A reforma trabalhista de FHC: análise da efetividade". In: *Revista do TRT 15ª Região*, 24, pp. 270-299.
- KRUPPA, Sonia (org.) (2005). *Economia solidária e educação de jovens e adultos*. Brasília: Inep.
- LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal (1985). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, Madri, Siglo XXI.
- LACOURTE, Jean-Pierre (2002) "Freud et Mauss, un rendez-vous manqué". In: *Revue du MAUSS*, 19, pp. 333-343.
- LANDIM, Leilah (1993). "A invenção das ONGs" (Tese de Doutorado em Antropologia Social). Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional.
- _____. (2002). "Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs". In: *Lusotopie 2002* (1), pp. 215-239.
- LANNA, Marcos (2000). "Notas sobre Marcel Mauss e o Ensaio sobre a Dádiva". In: *Revista de Sociologia e Política*, 14, UFPR, pp. 173-194.
- LAUMANN, Edward & KNOKE, David (1987). *The organizational state: social choice in the national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- LAUTIER, Bruno (1991). "Les travailleurs n'ont pas la forme: informalité des relations de travail et citoyenneté en Amérique Latine". In: LAUTIER, B., MIRAS, C. & MORICE, A., *L'Etat et l'informel*. Paris: L'Harmattan.
- _____. (2004). *L'économie informelle dans le tiers monde*. Paris: Découverte.
- LAVACA (2007). *Sin Patrón: fábricas y empresas recuperadas por sus trabajadores*. Buenos Aires: Lavaca.
- LAVALETTE, Michael & MOONEY, Gerry (2000). "Introduction: class struggle and social policy". In: LAVALETTE, M. & MOONEY, G., *Class Struggle and Social Welfare*, London, Routledge, pp. 1-12.
- LAVILLE, Jean-Louis (2000). *L'économie solidaire: une perspective internationale*. Paris: Desclée de Brouwer.
- _____. (2001). "Vers une économie sociale et solidaire?". In: *RECMA - Revue Internationale de l'Économie Sociale*, 28, pp. 39-53.
- _____. (2004a). "Com Mauss e Polanyi: rumo a uma teoria da economia plural". In: MARTINS, P.H. & NUNES, B. (org.), *A nova ordem social*, Brasília: Paralelo 15.
- _____. (org.) (2004b). *Economía Social y Solidaria: una visión europea*. Buenos Aires: Altamira.
- _____. & CATTANI, Antônio (dir.) (2005). *Dictionnaire de l'autre économie*. Paris: La Découverte.
- _____. & LÉVESQUE, Benoît. (2000). "Penser ensemble l'économie et la société: la sociologie économique". In: *Revue Esprit*, 6, pp. 207-222.
- _____. MAGNEN, Jean-Philippe, FRANÇA FILHO, Genauto C. & MEDEIROS, Alzira (dir.) (2005). *Action Publique et Economie Solidaire: une perspective internationale*. Toulouse: Érès.
- LAVINAS, Lena (2003). "Proteção social: sem compulsórios nem clientelas". In: *Teoria & Debate*, 55, FPA, pp. 12-18.
- _____. (2007). "Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social". In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 12, Abrasco, pp. 1463-1476.
- LAZEAR, Edward (1999). "Economic imperialism". In: *National Bureau of Economic Papers*, Working Paper 7300. Disponível em: www.nber.org/papers/w7300
- LAZEGA, Emmanuel (1997). "Network analysis and qualitative research: a method of contextualization". In: MILLER, G. & DINGWALL, R. (ed.), *Context and Method in Qualitative Research*, London, Sage.
- _____. (1998). *Réseaux sociaux et structures relationnelles*. Paris: PUF.
- LE GALÉS, Patrick (1995). "Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée". In: _____ & THATCHER, Mark (eds.), *Les réseaux de politique publique: debat autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, pp. 14-28.
- LEBOUTTE, PAULO (2003). *Economia popular solidária e políticas públicas: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: ITCP/Coppe/UFRJ.

- LECHAT, Noelle (2003). "O qualificativo popular na economia solidária do RS" (Comunicação). In: *VIII Jornada de Pesquisa da Unijuí*, Ijuí, RS.
- LEMIEUX, Vincent. (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris: PUF.
- LESBAUPIN, Ivo (2000). *Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- LÉVESQUE, Benoît (2007). "Un siècle et demi d'économie sociale au Québec: plusieurs configurations en présence (1850-2007)". *Cahiers du CRISES* (Col. Études Théoriques, 0703). Montréal: CRISES/ÉNAP/ARUC-és.
- _____; BOURQUE, Gilles & FORGUES, Éric (2001). *La nouvelle sociologie économique*. Paris: Desclée de Brouwer.
- LEVIATAN, Uriel et al. (1998). "Introduction: the Kibbutz in crisis". In: LEVIATAN, U., *Crisis in the Israeli Kibbutz: meeting the challenge of changing times*. Westport: Greenwood, pp. 7-17.
- LIANZA, Sidney, NEPOMUCENO, Vicente & SANTOS, Fernanda (2007). "Rede Solidária da Pesca: construção e desafios" (Comunicação). In: *V Encontro Internacional de Economia Solidária*, USP/Nesol, São Paulo, SP.
- LIMA, Severino (2010). "Gramsci, intelectuais e a construção do movimento de economia solidária no Brasil" (Comunicação). In: *Seminário "Gramsci e os Movimentos Populares"*, UFF, Niterói, RJ.
- LITTLE, Paul (2002). "Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global". In: *Tellus*, 2 (3), UFMS, pp. 33-52.
- LOUREIRO, Isabel et al. (2008). *Socialismo ou barbárie: Rosa Luxemburgo no Brasil*. São Paulo: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung, 2008.
- LOUREIRO, Maria Rita G. (1981). "Cooperativismo e reprodução camponesa". In: LOUREIRO, M.R.C., *Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*, São Paulo, Cortez, pp. 133-55.
- LUGON, Clovis (1976). *A república comunista cristã dos guaranis*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz & TREVAS, Vicente (org.) (2001). *Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Perseu Abramo.
- MANCE, Euclides A. (2003). "Ações do Programa Fome Zero e Práticas de Economia Solidária". Brasília: mimeo.
- _____. (2004). *Fome Zero e Economia Solidária: o desenvolvimento sustentável e a transformação estrutural do Brasil*. Curitiba: IFil/Expressão Popular.
- MANETTI, Dione (2003). "Políticas públicas de economia solidária". In: *Economia Solidária: desafios para um novo tempo* (Cadernos FLEM, 5), Salvador, Fundação Luis Eduardo Magalhães, pp. 123-131.
- _____, MENDONÇA, Antonio H. & NASCIMENTO, Jorge (2010). *Balanço do Fomento à Economia Solidária entre 2003 e 2010* (Publicação da Setorial Nacional de Economia Solidária do PT). Brasília: PT.
- MARCHESINI, Marcelo (2008). "Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela" (Dissertação de Mestrado em Administração). Brasília: UnB.
- MARQUES, Eduardo (1999). "Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (41), Anpocs, pp. 45-67.
- _____. (2000). *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.
- _____. (2003). *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume.
- _____. (2007a). "Leis gerais, explicações e mecanismos: para onde vão análises? e mecanismos: para onde vão nossas análises?" (Dossiê "Métodos e explicações da política"). In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22 (64), Anpocs, pp. 141-145.
- _____. (2007b). "Os mecanismos relacionais". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22 (64), Anpocs, pp. 157-161.
- MARQUES, Paulo (2007). "A economia solidária no 3º Congresso do PT". Disponível em: http://www.democraciasocialista.org.br/democraciasocialista/artigos/item?item_id=115889
- _____. (2009a). "Os 70 anos do final da experiência mais avançada de autogestão da história". Disponível em: www.brasilautogestionario.org (2/8/2009)
- _____. (2009b). "A Economia Solidária e os partidos de esquerda no Brasil". Disponível em: www.brasilautogestionario.org (21/6/2009)
- MARSH, David (1998). "The development of policy network approach". In: MARSH, D. (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Oxford University Press, pp. 3-20.
- _____. & RHODES, Rod (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. & SMITH, Martin (2000). "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach". In: *Political Studies*, 48 (1), pp. 4-21.

- MARTELATO, Regina (2001). "Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação". In: *Ciência & Informação*, 30 (1), UnB, pp. 71-81.
- MARTINS, Paulo Henrique (org.) (2002). *A dádiva entre os modernos: discussão sobre os fundamentos e as regras do social*. Petrópolis: Vozes.
- _____. (2004). "O Estado e a redistribuição dos bens da cidadania num contexto pós-nacional". In: MARTINS, P. H. & NUNES, B. (orgs.), *op. cit.*, pp. 71-88.
- _____. (2008) "De Lévi-Strauss a MAUSS: itinerários do dom". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23 (66), Anpocs, pp. 105-129.
- _____. (2010). "Redes sociais como novo marco interpretativo das mobilizações coletivas contemporâneas". In: *Caderno CRH*, 23 (59), UFBA, pp. 401-418.
- _____. & CAMPOS, Roberta (org.) (2006). *Polifonia do dom*. Recife: EdUFPE.
- _____. & NUNES, Brasilmar (org.) (2004). *A nova ordem social: perspectivas da solidariedade contemporânea*. Brasília: Paralelo 15.
- MARTINS, Rita (2009). *Cooperativas sociais no Brasil: debates e práticas na tecitura de um campo em construção*. (Dissertação de Mestrado em Sociologia). Brasília: UnB.
- MARX, Karl (2006 (1857)). *O Capital*, livro 1, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MATHIS, Adriana & SANTANA, Joana (2009). "Serviço Social e tradição marxista: notas sobre a teoria social crítica". (Comunicação). In: *VI Colóquio Internacional Marx e Engels*, Unicamp (Cemarx), Campinas, SP.
- MAUAD, Marcelo (2001). *Cooperativas de trabalho: sua relação com o direito do trabalho*. São Paulo: LTr.
- _____. (2007). *Os direitos dos trabalhadores na lei de recuperação e de falência de empresas*. São Paulo: LTr.
- MAUSS, M. (1979). *Mauss: Antropologia* (org. de Roberto Cardoso de Oliveira). São Paulo: Ática.
- _____. (1997). *Écrits politiques* (org. de Marcel Fournier). Paris: Fayard.
- _____. (2003 (1923-4)). "Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas". In: *Sociologia e Antropologia*, Rio de Janeiro, Cosac Naify, pp. 184-314.
- _____. (2005). *Ensaio de Sociologia*. São Paulo: Perspectiva.
- MEDEIROS, Alzira (2006). "Levantamento dos programas e ações de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda no âmbito do governo federal, estaduais e bancos públicos" (Relatório final – Convênio FBB/Cordel). *Mimeo*.
- _____. (2009). "Levantamento sobre a economia solidária no Plano Plurianual 2008-2011 da União e das Unidades da Federação" (Relatório Final – Convênio MTE-Anteag). *Mimeo*.
- _____. & DUBEUX, Ana Maria (2006). "Recife: o apoio ao desenvolvimento da economia popular e solidária". In: FRANÇA FILHO, G. *et al.* (org.), *op. cit.*, pp. 155-168.
- _____. SCHWENGBER, Ângela & SCHIOCHET, Valmor (2006). *Políticas públicas de economia solidária: por um outro desenvolvimento*. Recife: UFPE.
- MEDEIROS, Marcelo, BRITTO, Tatiana & SOARES, Fábio (2007). "Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate". (TD 1283). Brasília: Ipea.
- MELUCCI, Alberto. (1989). "Um objetivo para os movimentos sociais?". In: *Lua nova*, 17, Cedec, pp. 49-66.
- _____. (2001). *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes.
- MELO, Cristina (2011). "As organizações sociais e as *quasi autonomous non governmental organizations* (quangos) da Grã-Bretanha: uma fuga para o direito privado?". In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 79 (2), pp. 62-85.
- MELO, Norma & LEAL, Suely (org.) (1996). *Relações público-privado: do local ao global*. Recife: UFPE.
- MENDONÇA, Sônia (2002). *A política de cooperativização agrícola do Estado brasileiro (1910-45)*. Niterói: UFF.
- _____. (2005). "A construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da Organização das Cooperativas Brasileiras". In: *Revista Eletrônica História Hoje*, 2 (6), Art. 5. Disponível em: www.anpuh.org/revistahistoria/public
- MENEZES, M. Thereza C. (2007). *Economia solidária: elementos para uma crítica marxista*. Rio de Janeiro: Gramma.
- MERCKLÉ, Pierre (2004). *Sociologie des réseaux sociaux*. Paris: La Découverte.
- MÉSZÁROS, István (2002). *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo.
- METELLO, Daniela (2007). "Os benefícios da associação em cadeias produtivas solidárias: o caso da Justa Trama". (Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção). Rio de Janeiro: UFRJ.
- MINISTÉRIO DA CULTURA (2005). *Cultura Viva: Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania*. Brasília: MinC.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003a). *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília: MF/SPE.

- _____ (2003b). *Gasto social do Governo Central*. Brasília: MF/SPE.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2005). *Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: MDA/SDT.
- _____ (2010). *Referências para a dinamização econômica nos territórios rurais*. Brasília: MDA/SDT (& Ceades).
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2005). *Guia Informativo das Ações de Trabalho e Renda no Âmbito do Governo Federal*. Brasília: MDS.
- _____ (2007). *Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: MDS/Sagi.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2004). *Plano de Ação 2004*. Brasília: MTE/Senaes.
- _____ (2005). *Plano de Ação 2005 e Balanço da Senaes/MTE*. Mimeo (apresentado no V FSM).
- _____ (2006). *II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE/Codefat/Fonset.
- _____ (2007a). *Relatório Nacional SIES 2005/2007*. Brasília: MTE/Senaes.
- _____ (2007b). *Guia de Orientações e Procedimentos do SIES 2007*. Brasília: MTE/Senaes.
- _____ (2008). *Informe Proger – Informações Gerenciais dos Programas de Geração de Emprego e Renda, 2 (Dados de 2001 a 2007)*. Brasília: MTE/SPPE (DES).
- _____ ; MDS; MDA (2006). *Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: MTE/MDS/MDA.
- _____ & ANTEAG (2009). *Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005-2007*. São Paulo: Anteag & MTE/Senaes.
- MIRANDA, Núbia & BARBOSA, M. J. (2007). "O cooperativismo como perspectiva de geração de trabalho e renda em Belém: entre a teoria e a prática" (Comunicação). In: *III Jornada Internacional de Políticas Públicas*, São Luis, MA.
- MOLLO, M. de Lourdes Rollemberg (2001). "A Concepção Marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas". In: *Economia*, 2 (2), Anpec, pp. 347-389.
- MORONI, José Antônio & CICONELLO, Alexandre (2005). "Participação no governo Lula: avançamos?" In: ABONG, *A Abong nas Conferências 2005: Criança e adolescente / Assistência social*, São Paulo, Abong, pp. 31-54.
- MOTHÉ, Daniel (1980). *L'autogestion goutte à goutte*. Paris: Seuil.
- MOTTA, Eugênia (2010). "Trajetórias e transformações no mundo da economia solidária". (Tese de Doutorado em Antropologia Social). Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ.
- MOURITSEN, Per (2001). "What's the Civil in Civil Society? Robert Putnam's Italian Republicanism" (European University Institute – EUI Working Paper – SPS 2001/4). Disponível em: <http://cadmus.eui.eu>
- MOVIMENTO NACIONAL DE CATADORES DE RECICLÁVEIS (2009). "A crise financeira e os catadores de materiais recicláveis". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 41, Ipea/MTE, pp. 21-24.
- _____ & GERI (2006). "Análise do custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis" (Relatório Técnico Final). Salvador: UFBA/GERI.
- NAIME, Jéssica (2009). "Os interesses em torno da política de habitação social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário" (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano). Rio de Janeiro: UFRJ (Ippur).
- NASCIMENTO, Cláudio (1999). "Autogestão e economia solidária". In: *Democracia e Autogestão* (número especial Revista *Temporaes*). São Paulo: Humanitas/USP, pp. 97-145.
- _____ (2008). "Autogestão: economia solidária e utopia". In: *Otra economía*, 2 (3), Riless, pp. 27-40.
- NASCIMENTO, Elimar (1994). "Hipóteses sobre a Nova Exclusão Social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários". In: *Caderno CRH*, 21, pp. 27-47.
- NÉRI, Marcelo (2008a). *A Nova Classe Média*. Rio de Janeiro: FGV.
- _____ (org.) (2008b). *Microcrédito: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- _____ (2009). *Atlas do Bolso do Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio (2003). "Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (52), Anpocs, pp. 185-202.
- NOVAES, Henrique T. (2007a). *O fetiche da tecnologia: a experiência das fábricas recuperadas*. São Paulo: Expressão Popular/Fapesp.
- _____ (2007b). "De tsunami a marola: uma breve história das fábricas recuperadas latino-americanas". In: *Lutas & Resistências*, 3, UEL, pp. 84-97.
- _____ (2008). "Qual autogestão?". In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 18, SEP, pp. 70-95.
- _____ (2010). "A relação universidade-movimentos sociais na América Latina: habitação popular, agroecologia e

fábricas recuperadas” (Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica). Campinas: Unicamp.

- _____. (org.) (2011). *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores*. São Paulo: Expressão Popular.
- _____. & LIMA FILHO, Paulo (2006). “A filosofia da política cooperativista na Venezuela de Chávez: lições preliminares”. In: *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, UEM. Disponível em: www.espacoacademico.com.br/064/64novaes.htm
- _____. & LIMA FILHO, Paulo (2007). “Uma pedra proto-socialista num colar pró-capital financeiro: notas sobre a política pública de economia solidária no governo Lula”. Disponível em: www.fbes.org.br
- _____.; SERAFIM, Milena & DAGNINO, Renato (2007) “A filosofia da política pública para a promoção do cooperativismo na Argentina (2003-2007): lições preliminares”. In: *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, 75, UEM. Disponível em: www.espacoacademico.com.br/075/75novaes.htm
- NUNES, Edson (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar.
- NUÑEZ SOTO, Orlando (1996). *La economía popular, asociativa y autogestionaria*. Manágua: CIPRES.
- _____. (1998). *El manifiesto asociativo y autogestionario*. Manágua: CIPRES.
- ODA, Nilson Tadashi (2001). “Gestão e trabalho em cooperativas de produção: dilemas e alternativas à participação”. (Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção). São Paulo: USP.
- OFFE, Claus (1984). “Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas”. In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, pp. 139-177.
- _____. (1989). *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense.
- OIT (2002). “Decent work and the informal economy” (International Labour Conference , 90th Session – Report VI). Genebra: ILO (OIT). Disponível em: www.ilo.org
- OLIVEIRA, Francisco de (2003). *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- OLIVEIRA, Gustavo H. J. (2009). “Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das Oscips”. In: *Boletim de Licitação e Contratos*, 22 (5), pp. 433-455.
- OLIVEIRA, Luciano (1997). “Notas sobre a elaboração de um novo conceito”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33, Anpocs, pp. 49-61.
- ORTEGA, Antonio César (2007). “Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADS”. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45 (2), pp. 275-300.
- _____. & ALMEIDA FILHO, Niemeyer (org.) (2007). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea.
- _____. & MENDONÇA, Nilton (2007). “Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas”. In: ORTEGA, A. C. & ALMEIDA FILHO, N. (orgs.), *op. cit.*, pp. 93-121.
- ORTELLADO, Pablo (1999). “A autogestão do capital”. In: *Democracia e Autogestão* (número especial *Revista Temporaes*). São Paulo: Humanitas/USP, pp. 147-155.
- PAPILLOUD, Christian (2002). “Simmel, Durkheim et Mauss: naissance ratée de la sociologie européenne”. In: *La Revue du MAUSS*, 23, pp. 300-327.
- _____. (2004). “Trois épreuves de la relation humaine: Georg Simmel et Marcel Mauss, précurseurs de l'interactionnisme critique”. In: *Sociologie et Sociétés*, 36 (2), Montréal, pp. 55-72.
- PARRA, Henrique (2005). “O escorpião, o sapo, e a economia contra a política” (Comunicação). In: *III Encontro Internacional de Economia Solidária*, USP (Nesol), São Paulo.
- PASSOS, Alessandro (2004). “Avaliação de políticas de financiamento a micro e pequenas empresas na geração de postos de trabalho: o Proger”. In: *Res Pvblica*, 4, Anesp, pp. 60-101.
- _____. & COSTANZI, Rogério N. (2002). “PROGER Urbano: Uma Avaliação da Geração de Empregos Formais”. In: *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, 4, Ipea, pp. 125-128.
- _____. et al. (2002). “Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças”. In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 18, Ipea/MTE, pp. 41-61.
- PÉRET, Benjamin (2002). *O quilombo dos Palmares*. Porto Alegre: UFRGS.
- PERRET, Bernard & ROUSTANG, Guy (1993). *L'économie contre la société*. Paris: Seuil.
- PETERS, Guy & PIERRE, John (1998). “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”. In: *Journal of Public Administration Theory & Research*, 8 (2), pp. 223-243.
- PETERSON, John (2003). “Policy Networks”, *Political Science Series*, 90. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- PICOLOTTO, Everton (2008). “Quando novos atores entram em cena o que muda? A construção de representação política dos agricultores de base familiar no Sul do Brasil”. In: *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, 91, UEM.

Disponível em: www.espacoacademico.com.br/091/91picolotto.htm

- PIMENTEL, Vinícius & KERSTENETZKY, Celia (2009). "Microcrédito: por que os bancos privados não bancam?" (TD 242). Niterói: UFF/FE.
- PINHO, Carlos Marques (1973). "O Estado brasileiro e as cooperativas". In: PINHO, D. B. (org.) *A problemática cooperativista do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Artegráfica.
- PINHO, Diva Benevides (1991a). "Análise retrospectiva do cooperativismo no Brasil (até anos 1960)". In: ____ (org.), *As Grandes coordenadas da memória do cooperativismo brasileiro*, vol. I, Brasília, OCB/Cooperultura, pp. 219-334.
- ____ (1991b). "Avaliação do cooperativismo brasileiro". In: ____ (org.), *As Grandes coordenadas da memória do cooperativismo brasileiro*, vol. II, Brasília, OCB/Cooperultura, pp. 95-180.
- ____ (2004). *O cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária*. São Paulo: Saraiva.
- PINTO, Raphaela (2010). "O novo empresariado rural no Brasil: uma análise das origens, projetos e atuação da Associação Brasileira de Agribusiness. (1990-2002)" (Dissertação de Mestrado em História). Niterói: UFF.
- PIO, Carlos & PORTO, Mauro (1998). "Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos dos elitistas, pluralistas e marxistas". In: RUA, M. G. & CARVALHO, M. I. (orgs.), *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, pp. 291-314.
- PIRES, André & ALVARES, Marcela (2011). "Bolsa Família e 'portas de saída': reflexões a partir da fala de beneficiários do município de Campinas (SP)". In: *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, 16, pp. 93-107. Disponível em: www.cchla.ufpb.br/caos
- POCHMANN (1998). "Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil". In: *Ensaio FEE*, 19(1), pp. 125-155.
- ____ (2001). *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo.
- ____ (org.) (2003). *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez.
- ____ (2004a) "Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil". In: *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), pp. 3-16.
- ____ (2004b) "Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 24, Ipea/MTE, pp. 23-34.
- POLANYI, Karl (2000 (1944)). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- ____ (1977). *The livelihood of man*. New York: Academic Press.
- ____ (2008 (1953)). "L'économie en tant que procès institutionnalisé". In: POLANYI, K., *Essais*, Paris, Seuil, pp. 53-77.
- POLIS & INESC (2011). "Governança democrática no Brasil contemporâneo: Estado e sociedade na construção de políticas públicas" (Relatório final do projeto "Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios", com apoio do Ipea e da Fundação Ford). Disponível em: www.inesc.org.br
- PONTES, Heloísa (1999). "Elias, renovador da ciência social". In: WAIZBORT, L., *Dossiê Norbert Elias*. São Paulo: EdUSP, pp. 17-35.
- PORTUGAL, Sílvia (2007). "Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica" (Oficina do CES, 271). Coimbra: Universidade de Coimbra/CES.
- POULANTZAS, Nicos (1977 (1968)). *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes.
- ____ (1981 (1978)). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal.
- POWELL, Walter (1990). "Neither market nor hierarchy: network forms of organization". In: *Research in Organizational Behavior*, 12, pp. 295-336.
- PRANDINI, Edmar (2008). "Finanças Éticas e Solidárias: afirmação das alternativas na era da mundialização do capital" (Qualificação de Doutorado), UNESP, Araraquara. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/27246838/>
- PMSP/SDTS (2003). "Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil: algumas evidências para o debate". São Paulo: PMSP/SDTS.
- PROCACCI, Giovanna (1993). *Gouverner la Misère: la Question Sociale en France, 1789-1848*. Paris: Seuil.
- PUTNAM, Robert (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- ____ (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- QUIJANO, Aníbal (1998). *La economía popular y sus caminos em América Latina*. Lima: Mosca Azul.
- RAAB, Jörg & KENIS, Patrick (2007). "Taking stock of policy network: do they matter?" in: FISCHER, F., MILLER, G. & SIDNEY, M., *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods*, CRC Press, pp. 187-200.
- RAMOS, Carlos Alberto (1997). "Notas sobre políticas de emprego" (TD 471). Brasília: Ipea.
- ____ & FREITAS, Paulo S. (1998). "Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia – notas sobre os

- países da OCDE e o Brasil". In: *Planejamento e Políticas Públicas*, 17, Ipea, pp. 59-104.
- RAUD, Cécile (2007). "Bourdieu e a nova sociologia econômica". In: *Tempo Social*, 19 (2), USP, pp. 203-232.
- RAZETO, Luis. (1984-5). *Economia de solidaridad y mercado democrático* (2 vol.). Santiago: PET.
- _____ (1990). *Las organizaciones económicas populares – 1973-1990*. Santiago: PET.
- _____ (1993a). *De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad en un Proyecto de Desarrollo Alternativo*. México: Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana. Disponível em: <http://www.luisrazeto.net>
- _____ (1993b). *Los caminos de la economía de solidaridad*. Santiago: Vivarium. Disponível em <http://www.luisrazeto.net>
- _____ (1999). "La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto". In: *Persona y Sociedad*, 13 (2), Santiago.
- RECH, Daniel & VEIGA, Sandra (2001). *Como constituir sociedades civis sem fins lucrativos*. Rio de Janeiro: DP&A.
- RENNÓ, André, PEREIRA, J. Roberto & SANTOS, Luiza (2011). "Sociograma de Rede Universitária de ITCPs" (Comunicação). In: *IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, Lavras, MG.
- REVUE DU MAUSS (2000). *L'autre socialisme: entre utilitarisme et totalitarisme* (RdM, 16). Paris: La Découverte.
- RHODES, Rod (1996). "The new governance: governing without government". In: *Political Studies*, 44, pp. 652-667.
- _____ (1997). *Understanding Governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- RIBEIRO, Ana C. & GRAZIA, Grazia (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes.
- RICCI, Rudá (2010). *Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira / Contraponto.
- RIOS, Gilvando (1979). *Cooperativas agrícolas no Nordeste brasileiro e mudança social*. João Pessoa: UFPB.
- RODRIGUES, Júlia (2008). "Análise de redes e políticas de juventude". (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Brasília: UnB.
- RODRIGUES, Roberto (1991). "Depoimento a Diva B. Pinho (em 05/10/1990)". In: PINHO, D. B. (org.), *As Grandes coordenadas da memória do cooperativismo brasileiro*, vol. I, Brasília, OCB/Cooperultura, pp. 337-351.
- RONCONI, Luciana (2008). "A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública" (Tese de Doutorado em Sociologia Política). Florianópolis: UFSC.
- ROSANVALLON, Pierre (1998). *A nova questão social: repensando o Estado-providência*. Brasília: Instituto T. Vilela.
- RTES (2007). *Les politiques publiques d'économie solidaire: un enjeu d'avenir pour les initiatives locales*. Toulouse: Réseau de Territoires pour l'Economie Solidaire (RTES) / CRIDA.
- RUAS, M. das Graças (1997). "Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade". In: *Revista do Serviço Público*, 48 (3), Enap, pp. 133-152.
- SABATIER, Paul & JENKINS-SMITH, Hank (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview.
- SABOURIN, Eric (2007). "Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?". In: *Sociedade e Estado*, 22 (3), UnB, pp. 715-751.
- _____ (2008). "Marcel Mauss: da dádiva à questão da reciprocidade". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23 (66), Anpocs, pp. 131-138.
- _____ (2009). *Camponeses do Brasil: entre a troca e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond.
- SADER, Eder (1988). *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. São Paulo: Paz e Terra.
- SANCHEZ, Fabio (2010). "Entidades que representam trabalhadores não assalariados: dados preliminares de uma pesquisa" (Comunicação). In: *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (Alast)*, Cidade do México, México.
- SANTANA, Jair (2007). "Compulsoriedade relativa da utilização do pregão eletrônico em decorrência de transferências voluntárias realizadas pela União: análise do Decreto 5.504/05". Disponível em: www.jairsantana.com.br
- SANTOS, Aline (2010). "O Movimento de Economia Solidária no Brasil e os dilemas da organização popular" (Tese de Doutorado em Serviço Social). Rio de Janeiro: UERJ.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.) (2002a). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (Reinventar a emancipação social, vol. 1). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (org.) (2002b). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. (Reinventar a emancipação social, vol. 2). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (2007) "Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes". In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, CES (Coimbra), pp. 3-46.

- SANTOS, Luiz C. Rebelatto (2005). "Regulamentação da agricultura orgânica no Brasil: caminhos, 'descaminhos' e sua contribuição na construção do sistema de comércio ético e solidário". Disponível em www.facesdobrasil.org.br
- SANTOS, Quêner C. (2009). "Etnodesenvolvimento e economia solidária: construindo uma política pública". In: Cadernos Brasil Local, Suplemento Julho, pp. 13-17.
- SANTOS, Wanderley G. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. RJ: Campus.
- SARAIVA, Andréa (2010). *Economia Viva e Solidária: Estudo Propositivo de Alternativas de sustentabilidade financeira dos Pontos e Pontões de Cultura* (Relatórios da Ação "Economia Viva", Consultoria MinC/Pnud). Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/72916419/>
- SARRIA ICAZA, Ana Mercedes (2006). "Políticas públicas e economia solidária no Rio Grande do Sul". In: FRANÇA FILHO, G. et al. (org.), *op. cit.*, pp. 171-180.
- ____ & FREITAS, Marcelo (org.) (2006). *O Projeto Esperança/Coesperança e a construção da economia solidária no Brasil: relato de uma experiência*. Porto Alegre: Cáritas.
- ____, CUNHA, Gabriela, DUBEUX, Ana Maria, MEDEIROS, Alzira & SOUZA, Mariluce (2011). "La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidária y las políticas públicas para la economía solidária en Brasil" (Estudio de casos brasileños). Quebec: Chantier de l'Économie Sociale. Disponível em: www.fiess2011.org/wp-content/uploads/2010/10/FIESS_EC_Brasil_Oct.-2011.pdf
- SCHERER-WARREN, Ilse (1993). *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola.
- ____ (2006). "Das mobilizações às redes de movimentos sociais". In: *Sociedade e Estado*, 21 (1), UnB, pp. 109-130.
- SCHIOCHET, Valmor (2005). *Sociedade civil: o social pensado politicamente*. Blumenau: EdFurb.
- ____ (2009). "Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetórias e desafios". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 39, Brasília: Ipea/MTE, pp. 55-59.
- ____, FONSECA, Andréia & SILVA, Roberto M. (2007). "Conselho Nacional de Economia Solidária: a gestão participativa da política pública de economia solidária no Brasil". *Mimeo*.
- ____, SILVA, Roberto M. & BERTUCCI, Jonas (2008). "Sistema de Informações em Economia Solidária – SIES: visibilidade e fortalecimento da economia solidária no Brasil". *Mimeo*.
- ____ & BRANDES, Mairon (2009). "Espaço e cadeias produtivas solidárias: o caso da reciclagem" (Comunicação). In: *III Encontro de Economia Catarinense (APEC): "Economia Solidária"*, FURB, Blumenau, SC.
- SCHMITT, Cláudia (2010). "Economia solidária e agroecologia: convergências e desafios na construção de modos de vida sustentáveis". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 42, Brasília: Ipea/MTE, pp. 55-64.
- SCHNEIDER, Sérgio, MATTEI, Lauro Mattei & CAZELLA, Ademir (2004). "Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf". In: SCHNEIDER et al. (org.), *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, Porto Alegre, UFRGS, pp. 21-50.
- SCHWENGBER, Ângela, PRAXEDES, Sandra & PARRA, Henrique (2006). "Programa Oportunidade Solidária: construindo uma política pública de economia solidária". In: FRANÇA FILHO, G. et al. (org.), *op. cit.*, pp. 125-145.
- SCIARINI, Pascal (1996). "Elaboration of the Swiss Agricultural Policy for the GATT Negotiations: a network analysis". In: *Swiss Journal of Sociology*, 22 (1), pp. 85-115.
- SCOTT, John (1991). *Social Network Analysis*. London: Sage.
- SECCO, Lincoln (2002). *Gramsci e o Brasil: recepção e difusão de suas ideias*. São Paulo: Cortez.
- SEN, Amartya (1987). *On ethics and economics*. Oxford: Blackwell.
- ____ (2001). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras.
- SILVA, Ana Amélia & CUNHA, Gabriela (2006). "A política nacional de trabalho para a juventude em sua primeira infância: notas para uma avaliação preliminar sobre o programa Primeiro Emprego (2003-2007)". In: *Res Pvblica*, 5 (2), Anesp, pp. 79-103.
- SILVA, Eduardo (2006). "A Organização das Cooperativas Brasileiras e a negação do direito fundamental à livre associação". (Dissertação de Mestrado em Direito). Curitiba: UFPR.
- ____ (2007). "OCB e ditadura: um projeto cristalizado pelo direito". In: *Reforma Agrária*, 34 (1), ABRA, pp. 119-147.
- SILVA, Enid R. A. (2009). "Participação social e conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006" (TD 1378). Brasília: Ipea.
- SILVA, Frederico B., JACCOUD, Luciana & BEGHIN, Nathalie (2005). "Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias". In: JACCOUD, L., *op. cit.*, pp. 373-407.
- ____ & ARAÚJO, Herton (org.) (2010). *Cultura viva: avaliação do programa Arte, Educação e Cidadania*. Brasília: Ipea.
- SILVA, Luiz Antonio Machado (2003). "Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento". In: SANTANA, M. & RAMALHO, J., *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a*

nova questão social. São Paulo: Boitempo, pp. 140-172.

- SILVA, Roberto Marinho & FARIA, Maurício (2010). "Tecnologias Sociais e Economia Solidária". In: *Tecnologia Social e Desenvolvimento Sustentável: Contribuições da RTS para a formulação de uma política de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Brasília: RTS, pp. 65-70.
- SILVA, Roberto Vilela (2007) "Disseminação de programas públicos de microcrédito: o caso da Região Metropolitana de São Paulo" (Dissertação de Mestrado em Administração Pública). São Paulo: FGV.
- SILVA, Rosemeire (2006). "O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis: atores, governação, regulação e questões emergentes no cenário brasileiro". In: *Interthesis*, 3 (2), UFSC, pp. 1-40.
- SILVA, Sandro (2009). "Economia solidária e políticas públicas de desenvolvimento local: uma análise de dois programas de gestão pública no Brasil". In: *Perspectivas em Políticas Públicas*, 2 (3), UEMG, pp. 45-67.
- SILVA FILHO, José Carlos (2007). "Cooperativas: a liberdade de associação e o registro obrigatório na OCB". In: *Revista Eletrônica Jus Navigandi*, 12 (1568). Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/10495>.
- SILVER, Hilary. (1994). "Exclusion social y solidaridad social: tres paradigmas". In: *Revista Internacional del Trabajo*, 113 (5-6), pp. 607-662.
- SIMMEL, Georg (1983). *Simmel: Sociologia* (org. de E. Moraes Filho). São Paulo: Ática.
- SINGER, Paul (1998). *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Vozes.
- _____ (1999). *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto.
- _____ (2004) "Desenvolvimento às comunidades pobres". In: *Teoria & Debate*, 59, FPA, pp. 29-32.
- _____ (2006). "A Economia Solidária no Brasil: um retrato em 2005". *Mimeo*.
- _____ (2009). "Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego". In: *Mercado de Trabalho: conjuntura & análise*, 39, Brasília: Ipea/MTE, pp. 43-48.
- _____ (s/d-a). "A Senaes no Ministério do Trabalho e Emprego". *Mimeo*.
- _____ (s/d-b). "Relações entre sociedade e Estado na economia solidária". *Mimeo*.
- _____ & HADDAD, Fernando (1998). "Mercado e cooperação: um caminho para o socialismo", in: HADDAD, F. (org.), *Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda*, Petrópolis, Vozes, pp. 101-116.
- _____ & MACHADO, João (2000). *Economia socialista*. São Paulo: Perseu Abramo.
- _____, MANTEGA, Guido & REGO, José Marcio (1997). Entrevista. In: *Conversas com economistas brasileiros*, vol. II, São Paulo, Ed. 34, pp. 55-90.
- _____ & OLIVEIRA, Paulo S. (2008). "Economia solidária (entrevista)". In: *Estudos Avançados*, 22 (62), pp. 289-314.
- _____ & SOUZA, André (org.) (2000). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto.
- SMELSER, Neil & SWEDBERG, Richard (1994). "The Sociological Perspective on the Economy". In: SMELSER, N. & SWEDBERG, R. (ed.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- SMYTH, Steven & KULYNYCH, Jessica (2002). "It may be social, but why is it capital? The social construction of social capital and the politics of language". In: *Politics & Society*, 30 (1), 149-186.
- SOARES, Laura Tavares (2004a). "O debate sobre o gasto social do governo federal ou 'os economistas da Fazenda atacam outra vez'". In: SADER, E. et al., *Governo Lula: decifrando o enigma*, São Paulo, Viramundo, pp. 38-45.
- _____ (2004b). "Questões pendentes na configuração de uma política social: uma síntese" (Publicação em Série). Rio de Janeiro: UERJ/LPP.
- SOARES, José Arlindo & BAVA, Silvio Caccia (orgs.) (1998). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez.
- _____ & GONDIM, Linda (1998). "Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local". In: SOARES & BAVA, op. cit., pp. 61-96.
- SOARES, Sergei & SÁTYRO, Natália (2009). "O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras" (TD 1424). Brasília: Ipea.
- SOUZA, Amaury & LAMOUNIER, Bolívar (2010). *A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier.
- SOUZA, Herbert (1982). "Município de boa esperança: participação popular e poder local". In: MOISÉS, J. A. (org.), *Alternativas populares da democracia: Brasil anos 80*, Petrópolis, Vozes/Cedec, pp. 99-120.
- SOUZA, André, CUNHA, Gabriela & DAKUZAKU, Regina (org.) (2002). *Uma outra economia é possível*. São Paulo: Contexto.
- SPINK, Peter & CLEMENTE, Roberta (1997). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. RJ: FGV.

- STEINER, Philippe (2005). *La sociologie économique*. Paris: La Découverte.
- SWEDBERG, Richard (2004). "Sociologia econômica: hoje e amanhã". In: *Tempo Social*, USP, 16 (2), pp. 35-64.
- TAKAGI, Maya & BELIK, Walter (2007). In: ORTEGA, A. C. & ALMEIDA FILHO, N. (orgs.), *op. cit.*, pp. 187-207.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.) (2005). *Os sentidos da democracia e da participação* (Publicações Pólis, 47). São Paulo: Instituto Pólis.
- TELLES, Vera (1996). "A questão social: afinal, do que se trata?". In: *São Paulo em Perspectiva*, 10 (4), Fund. Seade, pp. 85-95.
- THEODORO, Mário (1998a). "L'intervention étatique sur l'informel au Brésil" (Doutorado em Economia). Paris: Université Paris-I (Sorbonne).
- _____(1998b). "Mercado de trabalho, exclusão e ação do Estado: os limites do sistema público de emprego no Brasil". In: *Ser Social*, 3, UnB, pp. 67-82.
- _____(2000). "As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil" (TD 762). Rio de Janeiro: Ipea .
- _____(2002). "O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal" (TD 919). Rio de Janeiro: Ipea.
- _____(2005). "As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil". In: JACCOUD, L. (org.), *op. cit.*, pp. 91-126.
- TIRIBA, Lia (2001). *Economia popular e cultura do trabalho: pedagogia(s) da produção associada*. Ijuí: Unijuí.
- _____(2008). "Cultura do trabalho, autogestão e formação de trabalhadores associados na produção: questões de pesquisa". In: *Perspectiva*, 26 (1), UFSC, pp. 69-94.
- TOSTA, Tânia (2008). "Antigas e novas formas de precarização do trabalho: o avanço da flexibilização entre profissionais de alta escolaridade" (Doutorado em Sociologia). Brasília: UnB.
- TOURAINÉ, Alain (1977). "Os movimentos sociais". In: FORACCHI, M. & MARTINS, J. S., *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*, Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos.
- _____(1988). *The return of the actor: social theory in post-industrial society*, University of Minneapolis Press.
- TRAGTENBERG, Maurício (1982). *Sobre Educação, Política e Sindicalismo*. São Paulo: Cortez.
- _____(1986). Reflexões sobre o socialismo. São Paulo: Moderna
- TURINO, Célio (2006). "Um estado de novo tipo se forma quando ouvimos quem nunca foi ouvido: os pontos de cultura". In: *Revista Raiz*, 3. Disponível em: <http://revistaraz.uol.com.br>
- ULYSSEA, Gabriel (2005). "Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura" (TD 1070). Rio de Janeiro: Ipea.
- VARANDA, Ana Paula & CUNHA, Pedro C. C. Bocayuva (2007). *Diagnóstico e impactos do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares*. Rio de Janeiro: FASE.
- VERDUM, Ricardo (2002). "Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia do indigenismo" (Tese de Doutorado em Antropologia). Brasília: UnB (Ceppac).
- VIEIRA, Carlos Alberto & ALVES, Edgar (1995). "Qualificação profissional: uma proposta de política pública" (TD 376). Rio de Janeiro: Ipea.
- VIEITEZ, Cândido & DAL RI, Neusa (2006). "A fábrica recuperada Zanon / cooperativa FaSinPat". In: *Org & Demo*, 7 (1/2), Unesp, pp. 185-194.
- VILUTIS, Luana (2008). "Cultura e juventude: a formação dos jovens nos Pontos de Cultura" (Dissertação de Mestrado em Educação). São Paulo: USP.
- VIVERET, Patrick (2001). "L'autogestion: un mort bien vivant!". In: *Mouvements*, 5 (18), pp. 38-43.
- WAIZBORT, Leopoldo (1999). "Elias e Simmel". In: _____, *Dossiê Norbert Elias*. São Paulo: EdUSP, pp. 89-111.
- WELLMAN, Barry (1991). "Structural Analysis: from Method and Metaphor to Theory and Substance". In: _____ & BERKOWITZ, S. D. (orgs.), *Social structures: a network approach*, Cambridge University Press, 19-61.
- WERNECK VIANNA, Luis (2006). *Esquerda brasileira e tradição republicana: estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula*. Rio de Janeiro: Revan.
- WHITE, Harrison (1992). *Identity and control: a structural theory of social action*. Princeton: Princeton University Press.
- WHYTE, William & WHYTE, Kathleen (1991). *Making Mondragón: the growth and dynamics of the Worker Cooperative Complex*. Ithaca: ILR/Cornell University Press.
- WILKS, Stephen & WRIGHT, Maurice (orgs.) (1987). *Comparative government-industry relations*. Oxford: Clarendon Press.
- WILLIAMS, Michelle (2008) *The roots of participatory democracy: democratic communists in South Africa and Kerala, India*. NY: Palgrave Macmillan.

YAZBEK, Maria Carmelita (1995). "A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização do social". In: *Cadernos ABONG*. São Paulo: Abong, pp. 7-19.

ZARPELON, Sandra (2003). "A esquerda não socialista e o novo socialismo utópico: aproximações entre a atuação das ONGs e o cooperativismo da CUT". (Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas). Campinas: Unicamp.

ZELIZER, Viviane (1994). *The social meaning of money: pin money, paychecks, poor relief, and other currencies*. New York: Basic Books.

DADOS E MATERIAIS DISPONÍVEIS NA INTERNET (LIVRE ACESSO):

- Todos os materiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aqui citados estão disponíveis em: www.ipea.gov.br ("Publicações").

- A maior parte dos artigos em periódicos brasileiros acima citados está disponível em www.scielo.br, com exceção das revistas *Economia* (www.anpec.org.br/revista/), *Interthesis* (www.interthesis.cfh.ufsc.br), *Lutas & Resistências* (www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/revistas.html), *Mediações* (www.uel.br/revistas/), *Org & Demo* (www2.marilia.unesp.br/revistas/), *Outubro* (<http://revistaoutubro.com.br>), *Perspectiva* (www.periodicos.ufsc.br/), *Reforma Agrária* (www.reformaagraria.net/revista), *Res Pvblica* (www.anesp.org.br), *Revista da SEP* (www.sep.org.br), *Revista do Serviço Público* (www.enap.gov.br), *Sociedade em Debate* (www.ucpel.tche.br/revista_soc_debate/), *Tellus* (www.neppi.org/projetos/tellus.php), *Teoria & Debate* (www.teoriaedebate.org.br), e das revistas eletrônicas cujos respectivos links já foram dados.

- Outras publicações citadas de grande interesse para os estudos de ES e que estão disponíveis na rede:

- *Revue du Mauss* (MAUSS): www.cairn.info/revue-du-mauss.htm

- *Revista Otra Economía* (RILESS): www.riless.org/otraeconomia

- Todas as teses e dissertações defendidas no Brasil aqui mencionadas estão disponíveis na rede.

- As informações de elaboração e execução orçamentárias estão abertas no Portal SIGA Brasil, do Senado Federal: www.senado.gov.br/siga

- Outras informações, inclusive qualitativas, além de materiais como documentos de referência, editais etc., estão disponíveis nas respectivas páginas dos órgãos governamentais, com grande variação na organização, transparência e acessibilidade. Um dos melhores e mais organizados é o sítio do MDS, com grande quantidade de materiais disponíveis.

- Os materiais do SIES (relatórios, guias etc.) estão disponíveis em: www.sies.mte.gov.br

- Os Boletins "Acontece Senaes", publicados a partir de 2009, estão disponíveis em: www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional_boletim.asp

- A Biblioteca do sítio do FBES possui grande quantidade de materiais, principalmente na parte de "Atividades do FBES", com documentos, atas de reunião, e relatórios variados. Em: www.fbes.org.br

- As listas abertas de mensagens do FBES (*e_solidaria*) e da RBSES (*redesolidaria*) estão hospedadas no Yahoo! Grupos (<http://br.groups.yahoo.com/>)

APÊNDICE 1

Dados selecionados – Mapeamento da Economia Solidária no Brasil 2005/2007

Todos os gráficos e tabelas apresentados a seguir foram elaborados a partir da base de dados do **Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES)**, do Ministério do Trabalho e Emprego – incluindo aqueles que foram extraídos do *Atlas da Economia Solidária no Brasil* (MTE & ANTEAG, 2009), e do *Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: Economia Solidária, Proger e Juventude* (vol. 5), elaborado pelo Dieese (2008).

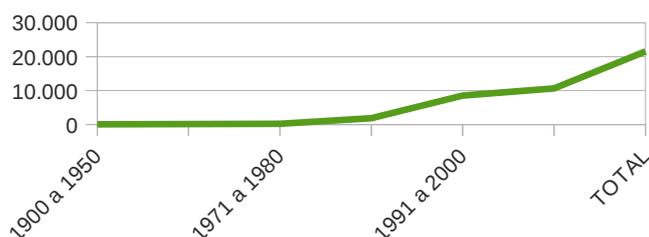
Tabela 1 - Quantidade e percentual de EES mapeados e de municípios visitados, por UF e região
Brasil, Grandes Regiões e UFs – 2005/2007 (em números absolutos e em %)

UF	Nº EES	% EES	Nº de Municípios	% Municípios / Total de Municípios
RO	293	1,3%	40	77%
AC	543	2,5%	21	95%
AM	461	2,1%	44	71%
RR	126	0,6%	15	100%
PA	574	2,6%	86	60%
AP	157	0,7%	14	88%
TO	502	2,3%	92	66%
Norte	2656	12%	312	69%
MA	793	3,6%	86	40%
PI	1472	6,7%	158	71%
CE	1854	8,5%	173	94%
RN	817	3,7%	106	63%
PB	670	3,1%	129	58%
PE	1526	7,0%	185	100%
AL	284	1,3%	59	58%
SE	471	2,2%	68	91%
BA	1611	7,4%	210	50%
Nordeste	9498	43,5%	1174	65%
MG	1236	5,7%	199	23%
ES	520	2,4%	75	96%
RJ	1343	6,1%	87	95%
SP	813	3,7%	174	27%
Sudeste	3912	18%	535	32%
PR	808	3,7%	143	36%
SC	690	3,2%	175	60%
RS	2085	9,5%	303	61%
Sul	3583	16,5%	621	52%
MS	340	1,6%	42	54%
MT	747	3,4%	95	67%
GO	737	3,4%	139	57%
DF	386	1,8%	15	83%
Centro-Oeste	2210	10%	291	60%
Total	21859	100%	2933	53%

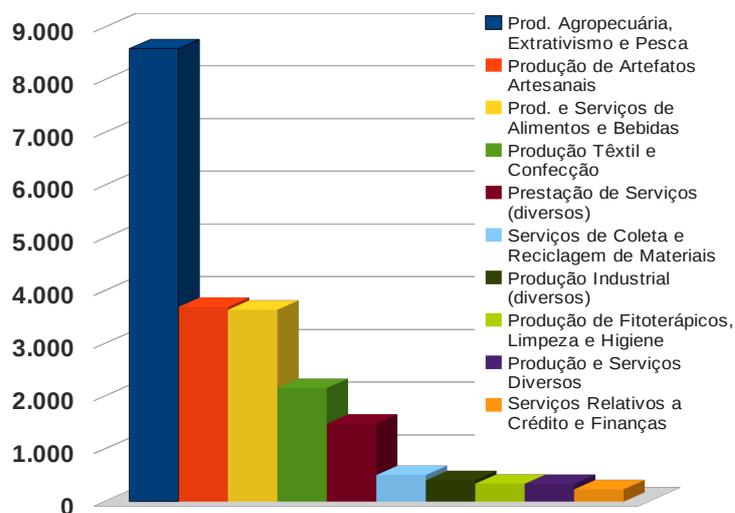
Tabela 1
Quantidade e percentual de EES por unidade da federação/Região

Extraído do *Atlas da Economia Solidária no Brasil – 2005-2007* (MTE & Anteag, 2009).

Gráfico 1 - EES por ano de criação



Fonte: MTE/SIES (elaboração própria).

Gráfico 2 - Setores econômicos de atuação (grandes agrupamentos a partir dos produtos)

Fonte: MTE/SIES (elaboração própria).

Tabela 2 - Proporção de empreendimentos segundo número de sócios participantes

Brasil e Grandes Regiões – 2005/2007 (em %)

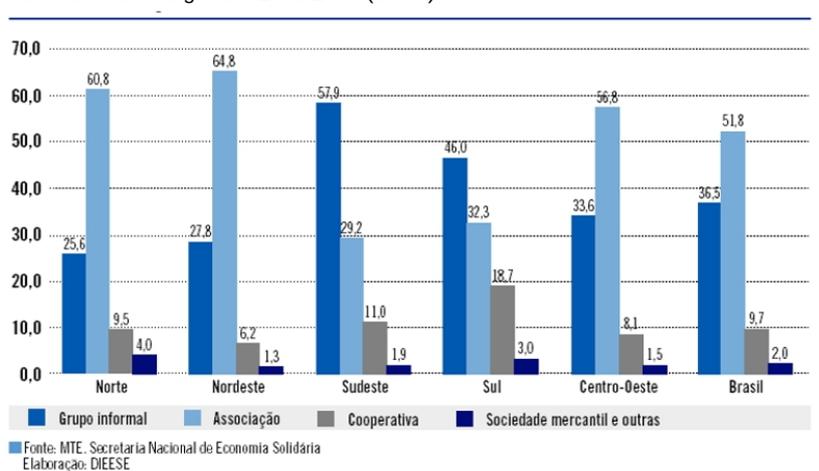
Sócios participantes (classes)	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Até 10 sócios	46,7	28,6	53,6	62,3	46,4	42,6
De 11 a 20 sócios	16,7	21,8	21,8	17,6	23,3	20,8
De 21 a 50 sócios	22,9	31,9	16,8	14,7	21,0	24,1
51 ou mais sócios	13,8	17,7	7,8	5,4	9,3	12,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MTE, Secretaria Nacional de Economia Solidária
Elaboração: DIEESE
Obs.: Considerados apenas os empreendimentos que declararam número de sócios. O número de não respondentes a este item foi de 4.699 empreendimentos

Extraído do *Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, vol. 5, tabela 5 (DIEESE, 2008: 25).

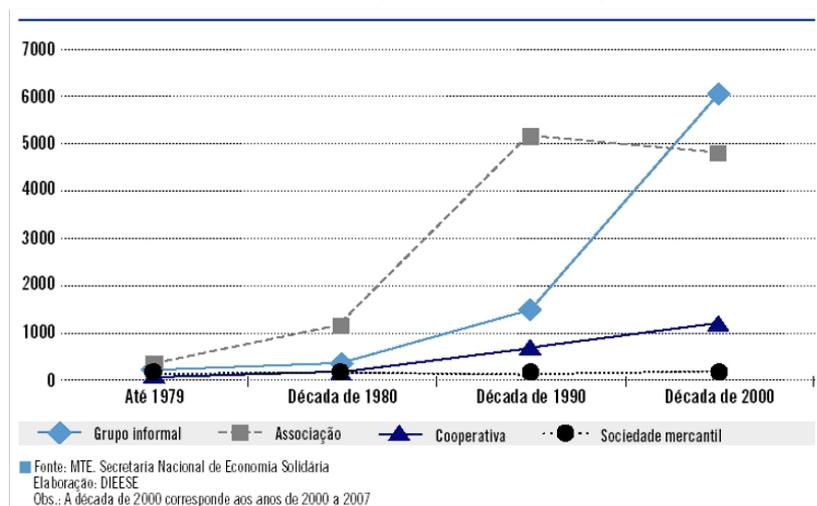
Gráfico 3 - Distribuição dos empreendimentos segundo forma de organização

Brasil e Grandes Regiões – 2005/2007 (em %)



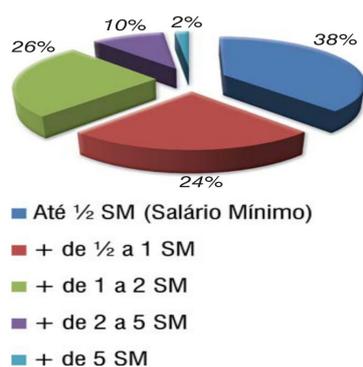
Extraído do *Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, vol. 5, gráfico 2 (DIEESE, 2008: 20).

Gráfico 4 - Número de empreendimentos segundo período em que tiveram início, por forma de organização Brasil e Grandes Regiões – 2005/2007 (em números absolutos)



Extraído do *Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, vol. 5, gráfico 3 (DIEESE, 2008: 22).

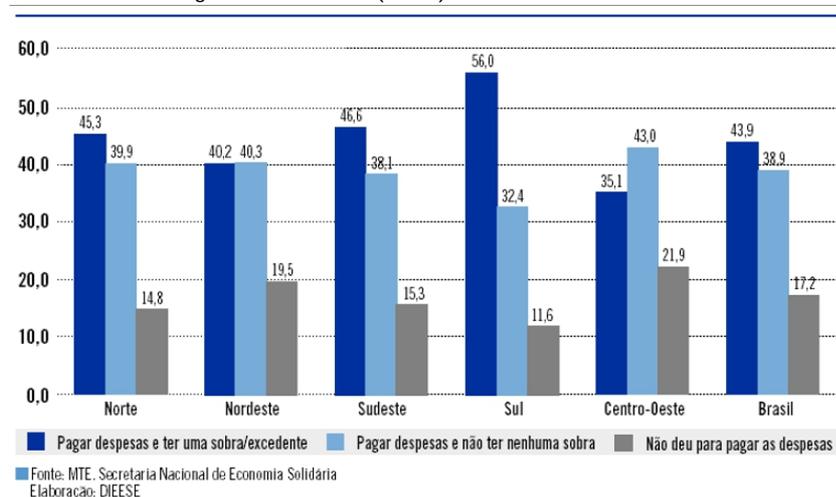
Gráfico 5 - Distribuição (%) dos EES por faixas de remuneração



Extraído do *Atlas da Economia Solidária no Brasil – 2005-2007* (MTE & Anteag, 2009).

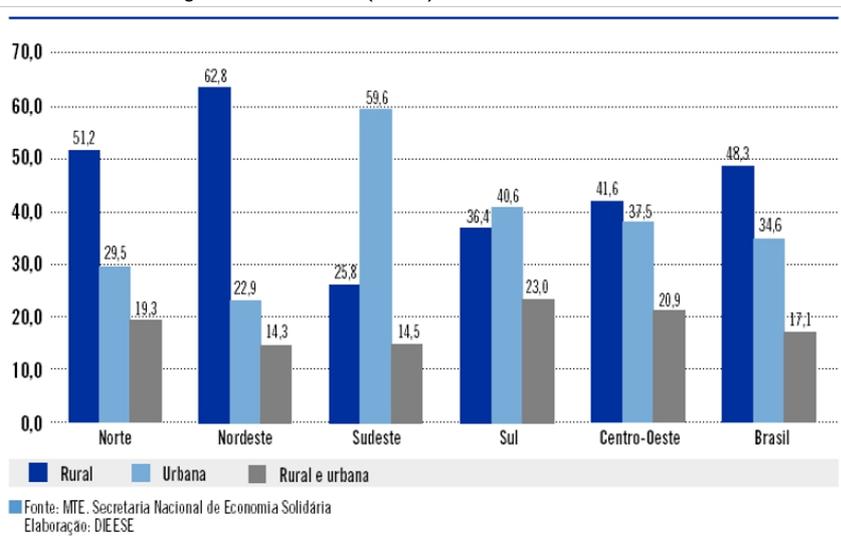
Nota: Este dado foi prejudicado porque em 50% dos EES não houve resposta, ou declarou-se valor igual a 0. Não é possível dizer quantos deles significam ausência de faturamento, pois há outros fatores envolvidos, como o cálculo a partir da soma dos principais produtos, as dificuldades de registro contábil, ou os casos em que a questão não se aplica (finanças, comercialização, consumo).

Gráfico 6 - Proporção de empreendimentos segundo utilização dos resultados econômicos no ano anterior Brasil e Grandes Regiões – 2005/2007 (em %)



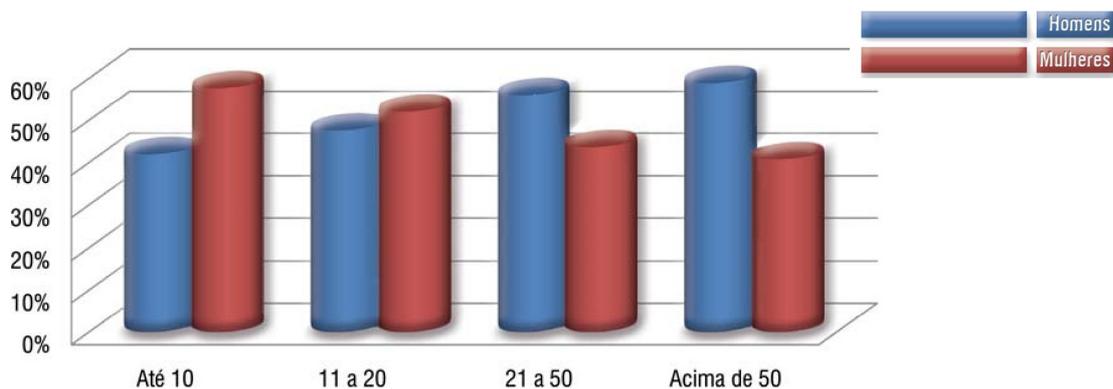
Extraído do *Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, vol. 5, gráfico 6 (DIEESE, 2008: 66).

Gráfico 7 - Distribuição dos empreendimentos segundo área de atuação
Brasil e Grandes Regiões – 2005/2007 (em %)



Extraído do *Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, vol. 5, gráfico 1 (DIEESE, 2008: 17).

Gráfico 8 - Participação de homens e mulheres, segundo porte do EES



Extraído do *Atlas da Economia Solidária no Brasil – 2005-2007* (MTE & Anteag, 2009: 38-9).

Quadro-Síntese: Rede de políticas de ES no governo federal (principais interações, por eixo de ação)

EIXO 1 – CRÉDITO para a ES e APOIO a FINANÇAS SOLIDÁRIAS			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
Apoio à estruturação institucional de operadoras de microcrédito (inclui cooperativas de crédito)	Não. Orçam. dentro da ação 2B12, do PNMPO (1387)	MTE/Gab (Assessoria Especial Ministro)	MTE/Senaes e outros no GTI Microcrédito / BC / Bancos públicos	Articulação p/ criação (Senaes) / Recursos + operacionalização (Bancos)	Operadoras de microcrédito / Abcred / Sistemas filiados à Ancosol	Articulação p/ criação + Operacionalização do MPO
Apoio a bancos comunitários	Ação “Fomento a Finanças Solidárias” (8056), do programa “ES em Desenvolvimento” (1133)	MTE/Senaes (Defes)	BB (Banco Popular) + MJ (2010)	Recursos financeiros	Instituto Palmas / Bancos da Rede BCs (Palmas, Bem e outros) / FBB / especialistas	GT Finanças / Formulação / Execução de projetos (FBB e edital MTE 2010)
Apoio a fundos rotativos solidários para projetos produtivos		MTE/Senaes (Defes) + MDS/Saip (+ Sesan)	BNB MDA/SDT	Recursos financeiros / Comitê Gestor PAPPS	FBES / FBSAN / ASA / CNBB/Mutirão / Cáritas e ONGs (executoras)	Comitê Gestor PAPPS (ampliado) / Execução de projetos (BNB + edital MTE 2010)
Acesso dos EES a crédito (segmentos específicos – cf. eixo 7) + fundos não-reembolsáveis	Não.	BNDES (Fundo Social) / BB (DRS)	MTE/Senaes	Formação / Repres. dos bancos no CNES	Entidades de representação	Identificação de demandas

EIXO 2 – FORMAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
Planos Setoriais de Qualificação em ES (2006 e 2008)	Não. Dentro da ação “PlanSeQs” (4725) do PNQ (0101)	MTE/SPPE (DeQ)	MTE/Senaes (DED)	Formulação e gestão / Recursos financeiros	IPF / redes + ligas/uniões de EES / Faces do BR	Comissão de Concertação (def. demandas) + Execução cursos
Termo de Referência “ES no PNQ 2003-2007”	Não. Dentro da ação “PlanTeQs” (4728)	MTE/SPPE (DeQ)	MTE/Senaes (DED)	Elaboração	Atores/Especialistas de entidades ligadas ao FBES	Discussão na COFA (Comissão Facilitadora do FBES - provisória)
ProEsQs em ES (metodologias, entre 2004 e 2007)	Não. Dentro da ação “ProEsQs” (6405) do PNQ (0101)	MTE/SPPE (DeQ)	MTE/Senaes (DED)	Articulação entre DeQ e executoras	ADS/CUT / Rede Abelha / Anteag / FBES	Execução ProEsQs
Apoio a processos de formação e elaboração de materiais de ES dentro das políticas de EJA	Res. FNDE 51/2008 + orçam dentro de “BR Alfabetizado e EJA”(1060)	MEC/Secad (Dpeja)	MTE/Senaes (DED)	ENEJAs / Elaboração Resolução / Repres. do MEC no CNES	Fórums ES e Fóruns EJA, CNAEJA, universidades, ONGs	Articulação, debate e divulgação + Execução (universidades)

EIXO 2 – FORMAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA (continuação)			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
ES como eixo temático da proposta pedagógica do “Saberes da Terra” (Pró-Jovem Campo)	Não. Dentro do prog. de Inclusão de Jovens – Pró-Jovem (8034)	MEC/Secad (DPECampo)	MTE/Senaes (DED) / Secretarias de Estado em Educação	Elaboração da base conceitual + formação c/ outros parceiros (MTE, MDA, MMA, MDS, SNJ) / Execução (SEEs)	Universidades públicas, FBES e FEESs	Execução de propostas
Turmas do projeto “Escola de Fábrica” implementadas dentro de EES	Não. Dentro do prog. Desenv. Educação Profissional e Tecnológica (1062)	MEC/Setec	MTE/Senaes (DED)	Articulação / divulgação	EES, escolas sindicais, ONGs, centros de educ. popular	Articulação de turmas + execução de cursos
Apoio a Incubadoras Universitárias de EES (Proninc)	Ação “Fomento a Incubadoras de EES” (4850), do programa 1133 + Decreto 7357/2010	MTE/Senaes (Gabin até 2008, atualmente DED)	Finep / Vários Ministérios: MDS, MEC, MS, MJ, MinC, MPA, MTur / BB	Comitê Gestor / Recursos financeiros (MDS e MEC)	Redes de Incubadoras (ITCPs e Unitrabalho) / Forproex / FBB	Comitê Gestor
Linhas de apoio a projetos de incubação de ES dentro dos editais pró-extensão (Proext) para universidades públicas	Não. Dentro ação 4004 do prog. “BR Universitário” (1073)	MEC/Sesu	MTE/Senaes (DED)	Elaboração edital + recursos financeiros	Redes de Incubadoras	Divulgação e articulação de proponentes
Formação de Gestores Públicos <i>federais</i> em ES	Ação “Formação de Formadores e Gestores em ES” (2A85), do programa “ES em Desenvolvimento” (1133)	MTE/Senaes (DED)	Vários Ministérios / BNDES / Finep / Enap / SRTEs (DRTs)	Articulação dos participantes / Infraestrutura / Divulgação	Representantes de EES e EAF + especialistas	Palestras/oficinas
Formação de Gestores Públicos <i>estaduais / municipais</i> em ES		MTE/Senaes (DED)	Rede de Gestores		Centro J. Castro / FBB / UFRJ	Execução
Centros de Formação em Economia Solidária (CFES Nacional e Regionais)		MTE/Senaes (DED)	Outros órgãos no CTFAT (CNES), princ. MEC, SG/PR e MDA		FBES + especialistas, Cáritas, IMS, universidades, escolas sindicais (executoras)	GT Formação e CTFAT (orientações) / Execução (edital 2007)
Núcleos de Assistência Técnica em Economia Solidária (NEATES Estaduais e Temática de Redes)	Ações “Fomento & AT a Redes” (4737) e “Recuperação de Empresas” (8275), do programa 1133	MTE/Senaes (Defes)	—	—	ONGs (executoras)	Identificação de demandas / Execução
Mobilização e formação de agentes de desenvolvimento solidário para atuar em comunidades e grupos específicos (PPDLES/Brasil Local)	Ação “Promoção do DL/ES” (8078), do programa 1133	MTE/Senaes (Defes)	MDS / MMA / MJ (desde 2008)	Recursos financeiros	Fubra (exec. 2005-8) / ONGs e universidades (edital 2009)	Execução

EIXO 3 – COMERCIALIZAÇÃO e REDES DE PRODUÇÃO/CONSUMO			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
Apoio e organização da comercialização de produtos da ES (projetos de feiras FBB + Feiras em Rede de ES e Agricultura Familiar + espaços fixos)	Ação “Organização nac. comercialização” (4739), do programa “ES em Desenvolvimento” (1133) + Decreto 7358/2010	MTE/Senaes (Defes)	MDA/SDT	Recursos financeiros, seleção projetos, Comitê Gestor	FBES / FBB (até 2008) / IMS	Formulação / Divulgação / Execução (IMS)
Construção do Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS)		MTE/Senaes (Defes)	MDA (SDT e SAF) / MMA	GT SCJS (elaboração normativa) + <i>Repres. MDA no CNES</i>	Faces do BR, Sebrae, Ecojus, Unicafes, IMS e redes e ONGs ligadas ao CJS	GT SCJS (elaboração de norma) / cartilha e oficinas (Faces)
Compras governamentais de produtos da AF organizada sob forma de ES dentro da modalidade <i>PAA Municipal - compra direta com doação simultânea</i> (CDLAF)	Não. Dentro da ação “PAA” (2798), do programa “Acesso à Alimentação” (1049)	MDS (Sesan)	Prefeituras e Govs. Estaduais / Rede Equip. Públicos Alimentação / Rede CRAS	Procedimentos das compras + organização da demanda e da distribuição	Cooperativas e associações e redes / assessorias / FBES	Divulgação / Assessoria técnica / Base de informações
Compras governamentais de produtos da AF organizada sob forma de ES dentro da modalidade <i>PAA Compra direta de cooperativas e associações</i> (CPR doação e CPR estoque)	do MDS + ação “PAA”, do Pronaf (0351), do MDA	Conab/MAPA	MDS (Sesan) / MDA (SAF) / Rede Conabs	Recursos financeiros (MDA e MDS) / Operacionalização (Conabs)	Cooperativas e associações e redes / assessorias / FBES	Divulgação / Assessoria técnica / Base de informações
Compras governamentais de produtos da AF organizada sob forma de ES dentro do “programa” (ação) de alimentação escolar na educação básica (= PNAE)	Não. Dentro da ação “Apoio à alimentação escolar” (8744), do prog “BR Escolarizado” (1061)	FNDE (CGPAE)	Comitê PAA (MDS, MDA, Conab, MPOG, MF) / Escolas, Prefeituras, Secs. Ests. Educação	Gestão, normatização etc. / Operacionalização (via chamadas)	EES e redes / entidades apoiadoras e articuladoras (Rede Ater, sindicatos etc.)	Comercialização / Mobilização e assessoria a EES fornecedores
Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (sob forma de ES) e Sistemas Coletivos de Produção p/ Autoconsumo	Não. Dentro da ação “AUP e Sists Coletivos” (8458), do prog. “Acesso à Alimentação” (1049)	MDS/Sesan	Govs. Estaduais e Municipais / Rede Ematers / MDA, MMA, MTE/Senaes	Execução de projetos / Base conceitual / <i>Repres. da Sesan no CNES</i>	Cáritas, pastorais, universidades, movs. rurais, FBSAN, FBES	Identificação demandas / Execução de projetos
Fomento à diversificação econômica e agregação de valor na AF organizada sob forma de ES (produtos e mercados diferenciados e SCJS)	Não. Dentro da ação “Fomento a projs de diversificação” (4280), do Pronaf (0351)	MDA/SAF (Dgrav)	MMA/SEDR, MAPA, MTE/Senaes	Ações/projs. de Socio-biodiversidade / Orgânicos / SCJS etc.	Assocs., coops. e ONGs (executoras)	Execução de projetos
Talentos do Brasil Rural		MDA/SAF (Dgrav)	MTur	CEF	Sebrae / GTZ / sins. e movimentos rurais	Identificação demandas / Assessorias
Apoio à produção e comercialização de produtos da sociobiodiversidade	Ação 6040 do prog. Comunidades Tradicionais (1145)	MMA/SEDR + MDA/SAF	MDS e Conab (Plano) MDIC (MAT-Gestão)	Ações do Plano Nacional Cadeias da Socio-biodiversidade	ONGs formadoras (MAT-Gestão) e executoras	Discussão edital, desenv. MAT-Gestão, execução projetos
Dinamização econômica dos territórios rurais: Bases de Serviço (comerc./crédito) e sua articulação em Sists. Comerc. AF/ES (Secafes) + Coopersol + outros instrumentos	Não. Dentro ações (esp. 8394 e 8991) do “Desenv. Sustentável de Territórios Rurais - Pronat” (1334)	MDA/SDT (Decoop)	MTE/Senaes, MDA/SAF / Governos Estaduais (Secafes)	Base conceitual DT / desenho/gestão pols. comerc. / <i>Repres. da SDT no CNES</i>	Unicafes / Ancosol e Confesol / Faces / Kayros/ FBES / Coop. Sem Fronteiras	Identificação demandas / Execução (Bases de Serviço, Coopersol etc.)

EIXO 4 – MARCO JURÍDICO da ECONOMIA SOLIDÁRIA			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
Proposta e acompanhamento de projetos: - revisão da Lei Geral Coop. - PL cooperativas de trabalho - segmento Finanças Solidárias - PL institucionalização da política ES	Ação "Elaboração do marco jurídico da ES" (90CU), do prog. 1133	Vários + CNES (a partir 2007)	Frente Parlam. ES + Parlamentares envolvidos c/ ES / Casa Civil MTE/Senaes / MDA / MF (SRF e SPE) / Mapa/Denacoop	Elaboração e discussão de PLs / Participação em eventos e no CNES (MF, Mapa etc.)	Ligas/uniões e entidades ES (individualmente e/ou articuladas no FBES) / OCB	Elaboração e discussão de PLs / <i>GT Marco Legal</i> / Participação em eventos e no CNES

EIXO 5 – INFORMAÇÕES e CONHECIMENTOS para promoção da ES			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
Mapeamentos nacionais e construção/atualização do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES)	Ação "Cadastro EES/EAF no SIES" (2A84), do prog. 1133 + Portaria MTE 30/2006	MTE/Senaes (DED)	Finep/MCT, Ipea, MTE/Gabin (OMT) + SRTEs (DRTs)	<i>GT Mapeamento</i> (atual CGN) + operacionalização convênios (Finep)	FBES/FEES, entidades e especialistas / universidades e ONGs (executoras)	<i>GT Mapeamento</i> (atual CGN) + CGEs + equipes de execução
Campanha Nacional de Divulgação e Mobilização da Economia Solidária (2006)	Ação "Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias apropriadas à ES" (4827), do programa 1133 + projs. dentro do orçam. do prog.	MTE/Senaes (DED)	MTE/Ascom	Revisão formal do material segundo normas federais	FBES (Sec. Executiva e entidades)	<i>GT Comunicação</i> (discussão de conteúdos e formatos do material) / Articulação c/ EES p/ entrevistas
Desenvolvimento de estudos, pesquisas, metodologias e tecnologias sociais	"C,T&I para Inclusão e Desenv. Social" (0471)	MTE/Senaes (DED)	MCT (Secis) / Finep / Ipea / Governos Estaduais	Recursos e apoio técnico-administrativo p/ acompanhamento projetos + <i>Rep. MCT no CNES</i> /	RTS e suas entidades / Universidades / Incubadoras (e redes) / Especialistas	Base conceitual / Mobilização e intercâmbio / Identificação demandas / Exec. projetos

EIXO 6 – INSTITUCIONALIZAÇÃO de POLÍTICAS de ES e DIÁLOGO SOCIAL			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
Organização e promoção das Conferências Nacionais de Economia Solidária	Não. Orçam. dentro de ação 8420 e outras do prog 1133	MTE, MDS, MDA (2006) CNES e MTE/Senaes (2010)	DRTs, Governos Estaduais, outros Órgãos Federais da rede	Divulgação e participação / organização plenárias territoriais	FBES e entidades/redes (além de participação via CNES)	Mobilização, elaboração de materiais, coord. atividades etc.
Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	Ação 8138, do programa 1133	MTE/Senaes	Governos municipais e estaduais / Rede de Gestores	Divulgação e articulação de propostas / Execução e gestão	Associações e ONGs / EES e redes, Fóruns Estaduais ES, entidades de apoio	Execução de convênios / Comitês Gestores / Realização de atividades
Institucionalização de ações da ES nas unidades descentralizadas do MTE	Não. Orçam. dentro ação de gestão e outras do progr. 1133	MTE/Secretaria Executiva e SRTes (ex-DRTs)	MTE/Senaes	Formação e acompanhamento de atividades, apoio financeiro, novo regimento etc.	EES, entidades de apoio, Fóruns Estaduais de ES	Mobilização e intercâmbio / Part. em atividades
Apoio ao funcionamento do Fórum Brasileiro de Economia Solidária	Não. Dentro de várias ações	MTE/Senaes (até 2008) MDA/SDT (2009/10)	Outros órgãos e bancos	Recursos financeiros + apoios eventuais	FBB / ADS / Cáritas / Unitrabalho	Operacionalização convênios de apoio

EIXO 7 – FOMENTO a SEGMENTOS ESPECÍFICOS (econômicos / populacionais)			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
Assistência técnica e investimento a empresas recuperadas em sistema de autogestão (+ linha de crédito: Pacea/BNDES)	Ação "Recuperação de Empresas" (8275), do prog. 1133	MTE/Senaes (Defes) / BNDES (linha crédito)	MTE (SE e Gabin), MF, órgãos PR (CC e SG)	Articulação / Sensibilização sobre ações projs. específicos	Anteag e Unisol / FBB	Identificação de demandas + execução de projetos
Apoio à organização e desenvolvimento de cooperativas de catadores de materiais recicláveis (+ linhas de crédito: BNDES e BB)	Ação 8274, do prog. "Resíduos Sólidos Urbanos" (8007)	MTE/Senaes (ação) / MMA (programa)	Comitê Interminist. (MDS, MCid e outros) / Funasa/MS / Petrobras / BNDES / BB	Formulação / Recursos financeiros / Linhas de crédito (bancos)	Movimento Nacional Catadores (MNCR) / cooperativas e associações / FBB	Discussão editais + organização demanda / Operacionalização convênios (FBB)
Apoio a grupos de ES nos serviços de saúde mental	Portaria MS 1169/2005 (apoio financeiro) + atividades dentro orçam. Saúde Mental	MS/SAS (Área Téc. Saúde Mental)	Rede CAPS (gestores/profissionais) / MTE/Senaes (GTI) / MinC / MJ / PR	Mapeamento / Formação de gestores / Elaboração da portaria / Debate da lei CS	Rede Saúde Mental e ES (grupos/ técnicos/ famílias) / Incubadoras (esp. UFRJ) / Unisol	Divulgação e intercâmbio / Formação e acompanhamento / Feiras / Debate da lei CS
Apoio a iniciativas de economia solidária na área de cultura	Ação 8891, do programa "Cultura Viva" (1141) + Proext Cultura	MinC/SCC (Cultura Viva) MEC/Sesu e MinC/SPC (Proext Cultura) / SE	MTE/Senaes MCT (Economia Viva)	Teia e Seminários / Seleção de Projetos / Articulação/recursos (Conferências)	Pontos de Cultura (convênios + prêmio 2010) / Universidades (Proext)	Identificação de demandas + mobilização e intercâmbio com EES e fóruns + execução projetos

EIXO 7 – FOMENTO a SEGMENTOS ESPECÍFICOS (continuação)			PRINCIPAIS PARCEIROS / INTERLOCUTORES			
Ações/Projetos/Atividades voltadas à ES	Institucionalidade específica? (PPA e/ou outra)	Órgão(s) diretamente responsável(is)	Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação	Não-Governamentais	Tipos de Parceria ou Interação
Apoio a projetos de “inclusão produtiva” dos beneficiários de transferência de renda	Ação “Promoção da inclusão produtiva” (4963), prog. 1133	MDS/Saip (ação) / MTE/Senaes (programa)	Outras áreas MDS (Snas, Senarc, Sesan, FNDS) / Governos est.	Recursos, CadÚnico, <i>Repres. da Saip no CNES</i>	Universidades (editais PNUD) / ONGs e assessorias	Execução de projetos
Apoio a atividades pesqueiras e aquícolas sob formas associativas	Ação 6112, do programa “Gestão da Pol. Aquícola e Pesqueira” (1344)	MPA (ex-Seap)	MTE/Senaes MTur	Mobilização das parceiras, seleção de projetos / Assento MPA no CNES	Rede Solidária da Pesca (e suas entidades) / Incubadoras universitárias (CIPARs)	Identificação de demandas + formação + execução de projetos
Apoio à incubação de EES na cadeia produtiva do turismo (chamadas Finep/MTur) + apoio a iniciativas de turismo de base comunitária organizadas como ES (edital MTur)	Não. Orçam. dentro ação 2B39 do prog. “Turismo Social no BR” (1166)	MTur	MCT/Finep (incubação) MDA, MMA, MPA MTE/Senaes	Elaboração de editais, seleção executoras, operacionalização de convênios (Finep)	Iniciativas de TBC + redes (Turisol, Tucum) / Incubadoras universitárias	Identificação de demandas + execução de projetos
Estudos, ATER diferenciada e apoio financeiro a projetos de produção/comercialização de organizações produtivas de mulheres rurais	Não. Várias ações MDA, esp. 8394 do Pronat + 4280 e 0A81/0281 do Pronaf	MDA/Aegre (vinculada a NEAD até 2008)	Outras unidades MDA / MDS / SPM / MPA / MTE/Senaes	Mobilização das parceiras, desenho/gestão de ações e editais, base de dados etc.	Movimentos de mulheres e setoriais gênero / Rede Ater e ONGs	Identificação de demandas + execução de projetos
Financiamento a cooperativas e associações populares para construção de habitação de interesse social (crédito solidário)	Ação 9560 do prog. “Habitação de Interesse Social” (9991)	MCidades/SNH	CEF (operadora)	Operacionalização do PCS / <i>Repres. do MCid no CNES</i>	Coops e assocs habitacionais / Movs. prômoradia / Apoiadoras	Reivindicações e identificação demandas PCS
Projetos de ES como estratégia de prevenção à violência , dentro do programa Segurança Pública com Cidadania - “Pronasci Ecosol”	Não. Dentro ação “Apoio à implem. pols. sociais” (8853), do Pronasci (1453)	MTE/Senaes (execução) MJ (programa)	Governos estaduais e municipais	Gestão e execução de projetos	OSCIPs (executoras)	Execução de projetos (diretos ou parcerias com govts. est/mun)
Apoio a formas de ES dentro de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais	Não. Indiretamente em várias ações e decretos.	Vários (princ. MDS, MMA, Seppir)	MTE/Senaes / MDA (SAF e SDT) / Fund. Palmares / Eletronorte	Recursos / Gestão de projetos/ações / <i>Rep. Seppir no CNES</i>	Fubra (exec.) / Soltec (exec.) / Assocs. e redes PCTs	Execução / Identificação demandas / Participação em comitês/conselhos
Fomento a EES e redes de artesanato	Ação 4824, do programa Artesanato Brasileiro (1016)	MTE/Senaes (ação) / MDIC (programa)	—	—	—	—
Fomento a EES na pequena mineração	Não.	MME/DNPM	MTE/Senaes (até 2006)	Participação em seminário	Coops/orgs mineradores/garimpeiros	Participação em seminário
Ações integradas de ES no prog. Luz para Todos (expansão da eletrificação rural)	Não.	Eletronorte (MME)	MTE/Senaes	Formulação de editais/TR + formação	Comunidades / Agentes PPDLES	Identificação demandas, formação
Conteúdos e práticas de ES nas políticas de inclusão digital / software livre	Não.	Vários órgãos, em esp. ITI (CC/PR) e MCT	MTE/Senaes MinC	Partic. em eventos + elaboração conteúdo ES (Casas BR)	Coops. Tecnologias Livres / FBES / militantes ES e SL	Identificação de demandas e debate de proposições