



LEANDRO PEREIRA MORAIS

**As políticas públicas de economia solidária (ESOL):
avanços e limites para a inserção sociolaboral dos
grupos-problema**

**Campinas
2013**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

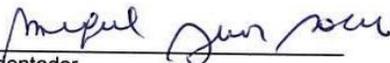
LEANDRO PEREIRA MORAIS

**As políticas públicas de economia solidária (ESOL):
avanços e limites para a inserção sociolaboral dos
grupos-problema**

Prof. Dr. Miguel Juan Bacic – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO LEANDRO
PEREIRA MORAIS E ORIENTADA PELO PROF. DR.
MIGUEL JUAN BACIC.


Orientador

CAMPINAS
2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

M792p Morais, Leandro Pereira, 1978-
As políticas públicas de economia solidária (ESOL): avanços e li-
mites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema / Leandro
Pereira Morais. -- Campinas, SP: [s.n.], 2013.

Orientador: Miguel Juan Bacic.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Economia.
1. Economia solidária. 2. Políticas públicas. 3. Trabalho. 4. Renda.
I. Bacic, Miguel Juan, 1954-. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia . III. Título.

13-09-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Public policies of solidarity economy (ESOL): progress and limits to
integration into society group's problem

Palavras-chave em inglês:

Solidarity economy

Public policies

Work

Income

Área de Concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Miguel Juan Bacic

Eliane Navarro Rosandiski

Mirta Haydee Vuotto

Marcia de Paula Leite

Marcio Pochmann

Data da defesa: 22-02-2013

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



TESE DE DOUTORADO

LEANDRO PEREIRA MORAIS

As políticas públicas de economia solidária (ESOL): avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema

Defendida em 22/02/2013

COMISSÃO JULGADORA

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Miguel Juan Bacic".

Prof. Dr. MIGUEL JUAN BACIC
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eliane Navarro Rosandiski".

Profª Drª ELIANE NAVARRO ROSANDISKI
Pontifícia Universidade Católica de Campinas / PUCAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marcio Pochmann".

Prof. Dr. MARCIO POCHMANN
Instituto de Economia / UNICAMP

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to read "Marcia de Paula Leite".

Profª Drª MARCIA DE PAULA LEITE
Faculdade de Educação / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Mirta Haydee Vuotto".

Profª Drª MIRTA HAYDEE VUOTTO
Universidad de Buenos Aires

“O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento da produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade”

Celso Furtado

Dedico à minha mulher Carol e aos meus filhos Murilo
e Catarina, minhas maiores riquezas e eterna fonte de
amor e serenidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao “meu” Deus pela vida. Aos meus pais Nilton e Ana Lúcia, por tudo que me permitiram, com demasiado esforço, desde sempre.... À vocês, meu muito obrigado pelas oportunidades e pela confiança. À minha mulher Carol, pela paciência, carinho e dedicação, sem os quais não teria condições de realizar este trabalho. Registro minhas desculpas pelos momentos de ausência e mau humor; afinal, não foi fácil conciliar esta responsabilidade, que cunhei como “cobrança invisível”, com intensas horas de docência e de pesquisa e consultoria, aliadas ao papel de pai e suas funções inerentes. Ao tio Nico, importante fonte de inspiração, pela sua inteligência e fomento à reflexão e à discussão de temas da vida e do trabalho. Estendo a todos da família que, direta ou indiretamente, mais ou menos, sempre contribuíram e torceram juntos, com destaque: meus avós Berto e Cida, meus irmãos Let's e Leo e meus sogros Alexandre e Neiva.

Agradeço ao meu orientador, sempre atento e acessível, Prof. Dr. Miguel Juan Bacic, pelos esclarecimentos, pela confiança e por diversas oportunidades que me concedeu para participar de eventos nacionais e internacionais, o que me permitiu aprender e apreender questões teóricas, conceituais e, sobretudo, empíricas que circundam este tema, além do estímulo para as publicações em importantes eventos e fontes bibliográficas. Aos professores e colegas de trabalho, Profa. Dra Eliane Rosandisky (PUCCAMPINAS) e Dr. Marcelo Proni (UNICAMP), pelas observações e críticas construtivas quando no momento da qualificação. Estas observações foram fundamentais para a tomada de rumo nesta fase de conclusão do trabalho.

Agradeço aos sempre dedicados funcionários da Secretaria de Pós Graduação do Instituto de Economia da Unicamp, instituição que tenho a honra e grata satisfação de tê-la como local de formação e informação. Agradeço a todos em nome da Cida (já contemplada por sua merecida aposentadoria) e da Marinete. A todos meus mestres da Unicamp, desde a especialização até o doutorado, com especial ênfase aos do CESIT – Centro de Estudos de Economia do Trabalho e Sindicalismo, base de minha formação e atuação em pesquisas e na docência, bem como ao aperfeiçoamento de meu senso crítico.

Agradeço aos meus colegas estrangeiros, em nome do Prof. Dr. Ramón Lopes Fuentes, da Universidade de Sevilha, onde iniciei meus estudos sobre este tema, quando na ocasião de minha estada como pesquisador visitante e estudante do “*Master em Economía Social y Desarrollo Local*” na Espanha. Aliás, esta rica e inesquecível experiência, não seria possível sem a concessão de uma bolsa, fruto do recentemente extinto programa “*Becas Mae*”, programa de bolsas do Ministério de Assuntos Exteriores da Espanha. Também na Espanha, agradeço aos professores Dra. Gemma Fajardo, Dr. Rafael Chaves e Dr. Jose Luis Monzón, da Universidade de Valência, referências internacionais sobre o tema e que me permitiram aprender e discutir, bem como ampliar a rede de contatos e de realização de inúmeros trabalhos e publicações conjuntas, além de ter sido correspondente do Brasil no *Observatório Ibero-americano de Emprego e Economía Social* (OIBESCOOP).

Agradeço ao querido colega e funcionário Sênior da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Roberto Di Meglio, pela confiança e oportunidade de trabalhos na OIT, desde 2010, o que me permitiu conhecer diversas experiências internacionais sobre este tema e pertencer ao seletivo grupo de estruturação de Estudos & Análises de Economia Social na OIT e de elaboração das Academias Internacionais. Estendo meus agradecimentos à Profa. Mirta Vuotto, da Universidade de Buenos Aires pela sua sabedoria e madura experiência no tema, bem como sua generosa acessibilidade para clarear pontos e pela sua confiança em dividir participação em importantes congressos, seminários etc.

Agradeço ao Prof. Dr. Francisco Crocomo, da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), onde fiz minha graduação e onde começou a minha vida acadêmica, em especial ao Banco de Dados Socioeconômicos, onde participei, por três anos, de Projetos de Iniciação Científica sob sua orientação. Agradeço aos colegas professores da PUCCAMPINAS, em nome do meu mestre Prof. Dr. Lineu Maffezzoli, a quem tive a grata satisfação de ter sido aluno na graduação e, posteriormente, professor de “sua equipe”, quando em sua gestão como Diretor do Curso de Ciências Econômicas desta Instituição, que muito respeito e que tenho o privilégio de ser professor desde 2007. Agradeço também à FACAMP pela oportunidade de pertencer ao corpo docente desta distinta Faculdade e de ter rico contato com o aprendizado e reflexão crítica de temas demasiadamente relevantes e pertinentes da economia atual, em nome do Prof. Dr. Luiz Gonzaga Belluzzo, a quem sou muito grato pelos “seminários dos economistas”, que temos o

privilégio de fazermos todas as quartas feiras. Agradeço ao colega de labuta, Daniel Höfling, pela oportunidade, satisfação e parceria em realizarmos trabalhos tanto como docentes, quanto como pesquisadores e consultores.

Agradeço ao Instituto Pólis, em nomes de Silvio Caccia Bava e Adriano Borges, com quem trabalhei entre 2009-2011, na coordenação de um interessante Projeto intitulado “*Novos Paradigmas de Produção e Consumo*”, onde tive a rica oportunidade de conhecer diversas experiências nacionais sobre este tema. Isto me permitiu ver *de perto* o dia a dia e a *práxis* deste campo de estudo. Atualmente, neste Instituto, retorno para mais um trabalho (e muito aprendizado) que tem um imenso desafio de refletir sobre os impactos do pré-sal e investimentos correlatos em 13 municípios do Litoral Norte e Baixada Santista, com o intuito de se pensar um Programa de Desenvolvimento Regional que possa abarcar crescimento econômico com inclusão social e sustentabilidade ambiental. Agradeço pelas discussões acirradas que este Projeto vem permitindo, em nome de Nelson Saule Jr e Ângela Amaral, além de “nossa” equipe de Desenvolvimento Econômico (Daniel Höfling, Luis Borges, Mesaque Araújo e Odilon Guedes).

Agradeço ao meu aluno e orientando, Itamar Bernardes, menos pelo seu auxílio na formatação desta tese, e mais pela sua dedicação e vontade como estudante. É bom verificar que, mesmo com tantas dificuldades que enfrentamos em sala de aula como docentes, há sempre alguns poucos que querem, que fazem a diferença.

Agradeço, de forma especial, à banca de defesa desta tese, pela leitura atenta e pelas sugestões pertinentes e relevantes, em grande parte, incorporadas a esta versão final da tese. Meu muito obrigado aos Professores Drs. Mirta Vuotto, Eliane Rosandisky, Marcia Leite e Márcio Pochmann.

Correndo o risco de ter esquecido nomes de pessoas que foram importantes nesta relevante etapa de minha vida, agradeço a todos aqueles que, direta e indiretamente, colaboraram e torceram para esta conquista. A todos vocês, Meu Muito Obrigado!

RESUMO

A Economia Solidária (ESOL) constitui um fenômeno que tem ganhado crescente visibilidade econômica, social e política, sobretudo após a crise instaurada nas décadas de 1980 e 1990; crise esta que assolou o mercado de trabalho brasileiro e de muitos outros países. Em se tratando da ESOL, uma de suas novidades é a maneira em que tem impactado o planejamento de políticas públicas, nos âmbitos municipal, estadual e federal, uma vez que seus atores, organizações e entidades buscam reconhecimento, institucionalização e apoio para seus projetos e atividades. Há uma percepção de que o poder público pode se utilizar da ESOL como um dos instrumentos de auxílio para a geração de trabalho e renda, sobretudo para determinados grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e que tem dificuldade estrutural para obter um nível de renda. Offe (1989) os chama de “*grupos-problema*”. A hipótese central reside no fato de que é incontestável a presença destes “*grupos-problema*”, cuja inserção laboral é demasiadamente difícil ou até mesmo inviável e também cujas ações tradicionais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) não os abarcam em sua totalidade. Na verdade, o problema começa na definição do que é ESOL, o que, posteriormente, desagua em problemas de mensuração de suas atividades e delimitação de políticas públicas específicas. Nesse sentido, pretende-se, com este trabalho, conhecer algumas experiências que vêm ocorrendo no Brasil e em alguns países, com o intuito de apreender e analisar como estas se concebem, quais seus principais avanços e limites, como a ESOL vem disseminando suas ações e servindo como um instrumento de geração de trabalho e renda etc. O trabalho aponta para a fragilidade das políticas até então construídas (e, em experimentação), bem como para a necessidade de elaboração de políticas públicas integradas e transversalizadas, entendidas como mais eficazes para a inserção sociolaboral dos que em muitos países se enquadram como “*grupos-problema*”.

Palavras – Chave: Economia Solidária; Políticas Públicas; Trabalho e Renda.

ABSTRACT

The Solidarity Economy (ESOL) is a phenomenon that has gained increasing economic, social and political visibility, especially after the crisis introduced in the 1980s and 1990s, this crisis that hit the Brazilian labor market and many other countries. In the case of ESOL, one of its new features is the way it has impacted the planning of public policies at the municipal, state and federal level, since his actors, organizations and entities seeking recognition, institutionalization and support for their projects and activity. There is a perception that the government can use the ESOL as an instrument to aid the generation of employment and income, especially for particular groups of people in vulnerable socioeconomic and structural difficulty that has to get a level of income. Offe (1989) calls them "problem groups". The central hypothesis is the fact that the indisputable presence of these "problem group s" whose labor insertion is too difficult or even impossible and also traditional whose actions the Ministry of Labour and Employment (MTE) do not cover in full. Actually, the problem starts in defining what is ESOL, which eventually empties into measurement problems of its activities and delineation of specific public policies. Accordingly, it is intended with this work, to meet some experiments that have been occurring in Brazil and in some other countries, in order to seize and analyze how they conceive, what their main achievements and limitations are, such as ESOL is spreading its shares and serving as a means of generating employment and income etc. The work points to the fragility of the policies hitherto built (and experimentation), as well as the need for the development of integrated and transversalized public policies, understood as more effective for the integration into society of those who fall in many countries into the category of "problem-groups ".

Keywords: Solidarity Economy; Public Policies; Work and Wealth.

LISTA DE SIGLAS

ADS Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores

ANCOSOL Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária

ANTEAG Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação

APL Arranjo Produtivo Local

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAGED Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CEF Caixa Econômica Federal

CFES Centro de Formação em Economia Solidária

CLT Consolidação das Leis do Trabalho

CNES Conselho Nacional de Economia Solidária

CONAES Conferência Nacional de Economia Solidária

CONAB Companhia Nacional de Abastecimento

CONTAG Confederação dos Trabalhadores da Agricultura

COOTRABALHO Confederação das Cooperativas de Trabalho

CUT Central Única dos Trabalhadores

DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRT Delegacia Regional do Trabalho

EAF Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento

EES Empreendimentos Econômicos Solidários

EJA Programa de Educação de Jovens e Adultos

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

ES Economia Social

ESOL Economia Solidária

FAT Fundo de Amparo ao Trabalhador

FBES Fórum Brasileiro de Economia Solidária

FINEP Financiadora de Estudos e Projetos

FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FSM Fórum Social Mundial

GT Grupo de Trabalho

GTI Grupo de Trabalho Interministerial

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFETS Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPC Índice Nacional de Preços ao Consumidor

ITCP Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MINC Ministério da Cultura

MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MST Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

MTE Ministério do Trabalho e Emprego

OCB Organização das Cooperativas do Brasil

OIT Organização Internacional do Trabalho

ONG Organização Não-Governamental

ONU Organização das Nações Unidas

PAA Programa de Aquisição de Alimentos

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PASEP Programa de Apoio ao Servidor Público

PBF Programa Bolsa Família

PDT Partido Democrático Trabalhista

PEA População Economicamente Ativa

PIB Produto Interno Bruto

PIS Programa de Integração Social

PLANFOR Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PME Pesquisa Mensal de Emprego

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNMPO Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PNPE Programa Nacional Primeiro Emprego

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNQ Plano Nacional de Qualificação

PPA Plano Plurianual

PPES Políticas Públicas de Economia Solidária

PPDLES Programa de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária

PROEMPREGO Programa de Expansão e Melhoria da Qualidade de Vida do PROGER

PROEXT Programa de Extensão Universitária

PROGER Programa de Geração de Emprego e Renda

PROJOVEM Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONACOOP Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho

PRONACOOP - SOCIAIS Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais

PRONAF Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONATEC Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica

PRONINC Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares

PT Partido dos Trabalhadores

PTMC Programas de Transferência Monetária Condicionada

RBSES Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária

RECID Rede Educação Cidadã

RECM Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul

RITCP Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares

RTS Rede de Tecnologias Sociais

SCJS Sistema Nacional Comércio Justo e Solidário

SAN Segurança Alimentar e Nutricional

SEBRAE Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAES Secretaria Nacional de Economia Solidária

SEPPIR Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SICONV Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SIES Sistema de Informações em Economia Solidária

SIGPLAN Sistema de Informações Gerais e de Planejamento do Governo Federal

SINE Sistema Nacional de Empregos

SIT Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE

SOLTEC/ UFRJ Núcleo de Solidariedade Técnica da UFRJ

SPPE Secretaria de Políticas Públicas de Empregos do MTE

SPETR Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

SRT Secretaria de Relações de Trabalho do MTE

SRTE Superintendência Regional do Trabalho e Emprego

UNISOL União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária

UNITRABALHO Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS

Gráficos

Gráfico 1 - Brasil metropolitano – taxa de desemprego aberto de pobres e não pobres no mês de dezembro, 2005-2010

Quadros

Quadro 1 – Informações sobre o cooperativismo no Brasil, 2008

Quadro 2 - Existência de Estatutos Legais para as formas de ES na Europa

Quadro 3 – Outros Estatutos Legais existentes para as Entidades e Empresas de ES na Europa

Quadro 4 – Administração pública competente em matéria de ES em alguns países europeus

Quadro 5 – Sistematização de experiências de políticas de apoio em prol da ES e ESOL na América Latina e Caribe

Quadro 6 – Sistematização de experiências de políticas de apoio da ESOL no Canadá e nos EUA

Quadro 7 – Sistematização de experiências de políticas de apoio da ES e ESOL em países africanos selecionados

Quadro 8 – Sistematização de experiências de políticas de apoio da ES na Ásia e Oceania

Quadro 9 – Políticas Públicas, Emprego e ES: tipologia

Quadro 10 – Faturamento médio mensal dos EES, Brasil 2007

Quadro 11 – Remuneração Média Mensal, Brasil 2007 (em classes de Salário Mínimo- SM)

Índice

<i>Introdução</i>	1
<i>CAPÍTULO 1 – As especificidades do mercado de trabalho brasileiro e os “grupos-problema”: dificuldades da inserção sociolaboral</i>	13
1.1 Do pós guerra aos anos 1980.....	14
1.2 Anos 1980 e 1990: crise e interrupção do processo de estruturação do mercado de trabalho no Brasil.....	20
1.3 Transformações econômicas pós 1999 e impactos no mercado de trabalho brasileiro: avanços, mas não para todos!.....	32
1.4 A ESOL como instrumento de inserção sociolaboral.....	36
<i>CAPÍTULO 2. Discussão Técnico-Conceitual: do que se trata a Economia Social (ES) e Economia Solidária (ESOL)?</i>	39
2.1 Economia Social (ES): elementos característicos, empresas e organizações pertencentes e experiências práticas.....	40
2.1.1 Elementos característicos da ES.....	47
2.1.2 Empresas e Organizações da ES.....	49
2.1.3 ES no Brasil.....	57
2.2 Economia Solidária (ESOL): especificidades e contribuição latino-americana.....	66
2.2.1 ESOL: a contribuição latino-americana.....	68
2.2.2 ESOL no Brasil.....	74
2.2.3 ES e ESOL: algumas considerações.....	79
<i>CAPÍTULO 3. Políticas Públicas: breves considerações conceituais, analíticas e suas “estruturas elementares”</i>	85
3.1 Políticas Públicas: o que é, como se faz?.....	87

3.2 PP e política social: iguais ou diferentes?.....	93
3.3 PP e seu processo de formulação.	96
3.3.1 <i>Multiple Streams Model</i>	97
3.3.2 <i>Punctuated Equilibrium Model</i>	100
3.4 PP e os mecanismos de participação democrática.....	102
3.5 PP e suas “estruturas elementares”.....	107
<i>CAPÍTULO 4. Políticas Públicas de ESOL e ES em países selecionados: Estado da Arte, Avanços, Limites e Perspectivas.....</i>	<i>111</i>
4.1 Levantamento descritivo de algumas experiências internacionais: visão panorâmica da prática da ESOL e ES no mundo.....	113
4.1.1 Europa.....	114
4.1.2 América Latina e Caribe.....	130
4.1.3 América do Norte.....	147
4.1.4 África.....	150
4.1.5 Ásia e Oceania.....	163
4.2 Constatações, visões e aprendizagens: o amplo escopo de atuação das políticas públicas para a ESOL e ES.....	172
4.2.1 Problematização e constatações: a emergência de um novo modo de se fazer políticas públicas.....	172
4.2.2 Instrumentos de apoio à ESOL e ES e tipologia de políticas públicas para o setor.....	177

<i>CAPÍTULO 5. Políticas para a ESOL e suas potenciais conexões com a geração local de renda, a transversalidade de ações, os Employment Guarantee Programmes e as ações de intento emancipatório.....</i>	<i>185</i>
5.1 Políticas Públicas de ESOL e sua relação com a geração de renda local.....	186
5.2 Práticas de ESOL e suas ações transversais.....	205
5.3 ESOL e os <i>Employment Guarantee Programmes</i>	214
5.4 Políticas públicas de ESOL e a ideia da “emancipação”	220
5.5 Potencialidades e entraves às políticas públicas de ESOL: um olhar a partir da experiência brasileira (SENAES).....	233
<i>Considerações Finais.....</i>	<i>247</i>
<i>Referências Bibliográficas.....</i>	<i>253</i>

Introdução

A industrialização brasileira, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1950, trouxe mudanças importantes na vida econômica e social do país, uma vez que permitiu o estabelecimento de segmentos econômicos mais estruturados, a urbanização acelerada e o rápido crescimento econômico, porém com recrudescimento da concentração de renda e aumento da pobreza, tanto em áreas rurais, quanto urbanas (Mattoso, 1995; Cardoso de Mello & Novais, 1998; Henrique, 1999).

Ou seja, o processo de industrialização acelerada e urbanização rápida trouxe rápidas e profundas transformações na estrutura social brasileira, conformando uma estrutura social capitalista marcada por desigualdades profundas. Do ponto de vista das estruturas ocupacionais, as transformações foram também notórias e significativas. A constituição do mercado de trabalho urbano-industrial no Brasil pode ser entendida tendo como ponto de partida o avanço progressivo da industrialização a partir da década de 1930. O período cunhado na literatura especializada como “*industrialização restringida*” (1930-56) é o marco da conformação de um mercado de trabalho nas cidades que, apesar de adquirir uma certa importância, continha uma série de limitações (Baltar & Dedecca, 1992).

No período subsequente, a partir de 1956, no contexto de “*industrialização pesada*” promovida inicialmente por JK, no Plano de Metas, houve no Brasil, a montagem de uma estrutura produtiva que marcou o capitalismo do século XX e que fora difundido pelos países capitalistas centrais. Durante esse período de rápido crescimento urbano-industrial, constituiu-se uma estrutura ocupacional capitalista e moderna, com base na geração do emprego formal e num mercado de trabalho dinâmico, porém com extrema pobreza, além do crescimento de grupos sócio-ocupacionais de baixa remuneração, num contexto de políticas de contenção salarial e de manutenção – e até mesmo de ampliação - dos índices de concentração de renda. De fato, tais transformações socioeconômicas reproduziram forte estratificação de renda entre os diversos estratos ocupacionais e também no interior deles, no bojo de uma extrema “*polarização social*” (Henrique, 1999).

Uma análise percuciente do estilo de desenvolvimento brasileiro do pós II Guerra ao final dos anos 1970, nos mostra que, em meio a três décadas (1950-80) de intenso crescimento econômico “*modernizante*” mas profundamente excludente e conservador, o país ainda convivía com problemas estruturais, tendo em vista as disparidades de renda e de acesso ao moderno padrão de consumo, a insuficiência no que diz respeito à inserção de um número significativo de pessoas no mercado de trabalho (ainda que dinâmico) e a emergência de uma “*nova*” situação de pobreza frente às necessidades impostas por este “*moderno*” padrão de consumo, num cenário onde “*em meio a um brutal desenvolvimento material e a uma imposição de novas necessidades foi-se constituindo uma das sociedades mais desiguais do mundo*” (Henrique, 1999, p. 105).

A partir dos anos 1980, o quadro se agrava ainda mais, uma vez que esta década caracterizou-se por uma forte desaceleração do ritmo de crescimento econômico da economia brasileira e do comportamento do emprego (Baltar, 1998). Neste período, pronuncia-se uma tendência geral de ruptura do funcionamento do mercado de trabalho “*estruturado*” (ampliação dos empregos assalariados, sobretudo os registrados e redução das ocupações por conta-própria, desemprego etc.), em virtude da inviabilidade da retomada do crescimento econômico sustentado, frente ao colapso do padrão de financiamento da economia brasileira verificado ao longo dos anos 1980 (Pochmann, 1999).

No entanto, conforme preconizado por Baltar, Cacciamalli & Dedecca (1997, p. 42), “*a frágil situação do emprego formal, criada pelo período de longa estagnação da década de 80, foi agravada na década de 1990*”. De fato, a década de 1990 foi marcada por um processo de novas configurações e condições de funcionamento do mercado de trabalho nacional. Tavares (1997) propugna a tese de que tais mudanças perfilarão um novo quadro de agravamento das fortes desigualdades econômicas e sociais, acrescidas pelo aumento do desemprego e pela precarização das condições e relações de trabalho.

Este quadro de deterioração do mercado de trabalho nacional ao longo da década de 1990, atingiu amplitude nacional e jamais vista na história do país e, independentemente da metodologia adotada para a detecção da taxa de desemprego, ela se encontrou em patamares demasiadamente elevados. Além do que, conforme nos atentou Baltar (2003 a), no Brasil, “*os problemas sociais não decorrem somente da falta de proteção para os empregados e do baixo*

valor do salário mínimo”, visto que eles também são associados “*à limitada geração de emprego e renda que provocou um estreitamento do mercado de trabalho*” (p. 221).

A partir de 1999, a dinâmica do emprego formal apresentou uma *performance* diferenciada, quando comparada ao momento anterior. Conforme Baltar (2011), enquanto no período 1993-1997 o emprego cresceu a um ritmo anual de apenas 1,1% (para uma taxa de crescimento do PIB de 4% ao ano), no período compreendido entre 1997-2003, o ritmo de crescimento do emprego formal foi de 3,9% para um crescimento anual do PIB de 2,3%, o que revela uma maior elasticidade-emprego do crescimento.

Em se tratando do desemprego no país, mais recentemente, conforme documento do IPEA (2011), na segunda metade dos anos 2000, a taxa de desemprego apresentou dois movimentos distintos. Entre 2005 e 2006, assim como entre 2008 e 2009, a taxa no Brasil metropolitano manteve-se estabilizada, ao contrário dos anos de 2006, 2008 e 2010, quando apresentou importante movimento de queda. No entanto, é mister notar que, entre 2005 a 2010, enquanto para os 10% com maior poder aquisitivo a taxa de desemprego tenha se reduzido em 57,1%, no caso dos 10% com menor rendimento, a elevação na taxa de desemprego foi de 44,2% (de 23,1% para 33,3%) neste mesmo período.

Ainda conforme o estudo em questão, a taxa de desemprego do primeiro decil (os 10% com menor rendimento), em relação à do décimo decil (10% de maior rendimento), que era 11 vezes maior em 2005, passou a ser 37 vezes superior em 2010. Em outros termos, o estudo constata que quase 55% dos desempregados das seis principais regiões metropolitanas do Brasil eram pobres em 2010, considerando como “*pobres*”, aqueles indivíduos cujo rendimento domiciliar *per capita* é inferior a meio salário mínimo.

Eis, portanto, a necessidade de se discutir os “*grupos-problema*”, em menção ao termo cunhado por Claus Offe (1989), em referência a um conjunto de indivíduos limitados pela posição desfavorável de inserção sociolaboral. Tal segmento constitui-se um segmento com sérias dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal.

De fato, aliam-se às condições históricas de formação do mercado de trabalho brasileiro e a sua inerente desigualdade de oportunidades e de formas de inserção, a ampla oferta de trabalho e a tendência inexorável de alteração da “*composição orgânica de capital*”, conforme

nos ensinou o velho Marx. O avanço do capitalismo e da produtividade gera uma massa de trabalhadores que se torna supérflua à necessidade do *monsieur capital*. Para Marx (1985, p. 712): “o mecanismo do próprio processo de acumulação aumenta, juntamente com o capital, a quantidade dos pobres laboriosos”. Isto, pois, “a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção de sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente”.

Mediante este contexto de altas taxas de desemprego para o grupo mais pobre (ou seja, mais vulnerável econômica e socialmente) e, portanto, de significativa privação material de sobrevivência, abrem-se espaços para outras formas de trabalho e renda, como meios de subsistência. Uma destas formas, da qual se pretende aprofundar a reflexão e o debate, é pela via da chamada “Economia Solidária” (ESOL). Conforme nos aponta Singer (2004, p.13), “hoje está claro que a economia capitalista certamente não tende a empregar todos que precisam de emprego, talvez sequer a metade deles”, num cenário onde, paralelamente, continuará existindo uma “vasta economia popular, composta por produtores individuais, familiares ou associados, além de cooperativas de produção coletiva, empreendimentos sem fins de lucro etc”.

A hipótese central reside no fato de que, independentemente do momento e, portanto, em que pese a magnitude – ora mais, ora menos – um fato é incontestável: a presença de “*grupos-problema*” a la Claus Offe (1989), que se constitui o foco central desta reflexão. Em outros termos, existe um grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica que, historicamente, não são atingidas pelas políticas tradicionais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Neste contexto, parte-se da ideia de que as políticas públicas de ESOL constituem-se como um dos instrumentos que podem contribuir para a inclusão socioeconômica deste grupo de pessoas.

Nesta perspectiva, o intuito deste trabalho é averiguar as efetivas potencialidades de, via políticas públicas da ESOL, criar instrumentos para o desafio da inserção sociolaboral deste segmento da população que se depara, conforme já mencionado, com alto grau de vulnerabilidade socioeconômica. Vale registrar que tal vulnerabilidade decorre do fato de que este grupo se depara, recorrentemente, com sérias e estruturais dificuldades (ou até mesmo inviabilidade) de, por um lado, inserir-se no mercado de trabalho formal (vínculo empregatício) e, por outro lado,

de se sustentarem mediante a realização de atividades por conta-própria (ou autônomas) que lhes permitam auferir renda e sustento.

Tal aspiração deriva do fato de que, sobretudo a partir da crise do mercado de trabalho brasileiro iniciada nos anos 1980, a ESOL abriu espaço para o surgimento e avanço de outras formas de organização do trabalho, consequência, em grande parte, da necessidade dos trabalhadores encontrarem alternativas de geração de trabalho e renda. Experiências coletivas de trabalho e produção vêm se disseminando nos espaços rurais e urbanos, através das cooperativas de produção e consumo, das associações de produtores, redes de produção consumo comercialização, instituições financeiras voltadas para empreendimentos populares solidários, empresas de autogestão, entre outras formas de organização (Morais & Borges, 2010; SENAES, 2012).

A ESOL é um fenômeno que tem ganhado crescente visibilidade econômica, social e política nos últimos tempos. Atualmente, em vários países, sob diferentes denominações, constata-se o crescimento de iniciativas de produção e de prestação de serviços sociais e pessoais, organizados com base na livre associação e nos princípios de cooperação e autogestão.

Para Faria & Sanchez (2011, p. 413), a ESOL “*ganhou grande expressão e espaço social nas últimas décadas, dando azo a um vasto campo de experiências e iniciativas de produção e reprodução dos meios de vida*”, com base na propriedade coletiva dos meios de produção, na autogestão, na solidariedade e no coletivismo¹.

De fato, a presença e a progressiva amplitude deste campo de práticas² suscitaram programas e ações, de variadas organizações dos setores público e privado, no sentido de promovê-las como opção de renda. Ao mesmo tempo, provocou-se um estado permanente de

¹ Na visão dos autores: “esse desenvolvimento recente foi impulsionado pelas crises do capitalismo, vivenciada de forma desigual e combinada tanto no centro como na periferia do sistema e que afetou, com intensidade e ritmos diferenciados, o conjunto da classe trabalhadora com o crescimento do desemprego, do trabalho precário e ataques aos direitos sociais e trabalhistas arduamente conquistados. Nesta conjuntura, a ‘economia solidária’ apresentou-se como alternativa a partir de um conjunto de experiências isoladas, mas que confluiu para articulações nacionais, iniciativas de formação de redes e cadeias produtivas, associações de segundo grau, entidades de representação e políticas públicas nas três esferas do governo” (Faria & Sanchez, 2011, p. 413).

² Campo de práticas econômicas concretas, tais como a ocupação de fábricas fechadas por trabalhadores desempregados, que ativam a sua produção por meio da organização coletiva e autogestionária; organização de cooperativas de crédito, de produção e de serviços pelos agricultores familiares e assentados da reforma agrária; organização coletiva de grupos de produção, compras coletivas, fundos rotativos solidários, crédito solidário pelas comunidades urbanas e rurais; organização de atividades de coleta e reciclagem por meio de associações e cooperativas pelos antes “catadores de lixo” e, atualmente, “agentes recicladores” etc (Schiochet, 2011).

debates entre líderes políticos e sociais, militantes e estudiosos³, acerca de suas principais causas explicativas e de sua importância para a construção de uma alternativa de desenvolvimento, nos âmbitos local e global, tendo em vista a incapacidade estrutural do sistema vigente para propiciar bem-estar e melhorias na qualidade de vida dos cidadãos (Gaiger, 2004).

No entanto, a ESOL constitui uma realidade econômica heterogênea, marcada por uma série de dificuldades e contradições no que tange à sua definição, conceituação, delimitação de suas atividades e de suas organizações e, conseqüentemente, de sua mensuração. Vale lembrar que este setor inclui unidades econômicas vinculadas a atividades de todos os setores e que podem estar presentes em todas as fases do processo produtivo e de comercialização. Além do que, em cada país ou região, é tratada com terminologias diferentes que se deixam confundir facilmente.

Ou seja, a expressão ESOL não está isenta de ambigüidades, uma vez que convive com expressões de diversos tipos, tais como: economia social, setor voluntariado, filantrópico, não monetário, não lucrativo, de interesse social, terceiro setor, ONG, economia solidária, economia social e outras que embora tentem descrever realidades similares, nem sempre delimitam o mesmo campo de atividades. Conforme atentou Cruz (2006, p. 37), a ESOL “*é uma expressão conceitual em disputa*” ou, cujo significado é “*objeto de viva polêmica*”, onde “*aqueles que defendem a utilização da expressão não coincidem no seu sentido, e aqueles que a criticam, obviamente, não coincidem também em suas críticas*”.

Em outras palavras, o termo ESOL contempla uma multiplicidade de opiniões, ou seja, o conceito carece de aceitação e implementação generalizadas. Na verdade, vive-se ante uma realidade de que muitos falam sobre o tema, mas cujas fronteiras se encontram abertas e nebulosas. Embora ao longo dos últimos anos pôde-se notar o aumento dos estudos e do interesse pelo tema, a superação de fronteiras e de meios para defini-lo e quantificá-lo, está por vir. Pode-se afirmar, portanto, que até o momento, não existe consenso sobre a delimitação deste setor (Barea, 1990; Carpi, 1997; Defourny, Favreau & Laville, 1997; Chaves, 1998; Barea & Monzón,

³ Como veremos, nos últimos anos, esta discussão penetrou fortemente na agenda das ONG's, na pauta dos movimentos sociais, nas políticas públicas e, inclusive, nas estruturas governamentais e nos grandes encontros políticos internacionais.

2002; Toscano, 2002; Cruz 2006; Monzón 2006; Moreno & Chaves, 2006; Morais, 2007; Fontaneau et al, 2010).

Do ponto de vista científico, “*observa-se a coabitação de diferentes representações, correntes e concepções as quais se apoiam em ideologias distintas e, em alguns casos, até contraditórias*” (Serva & Andion, 2006, p. 39). Ainda na concepção destes autores, “*a pluralidade de um campo teórico em formação é, em grande medida, o reflexo de um campo da práxis formado por múltiplos atores, interesses e estratégias, em constante disputa*” (p. 85).

Independentemente da terminologia utilizada, das dificuldades de conceituação, definição e de mensuração e da controvérsia inerentes a um tema espinhoso, entende-se que a ESOL pode ser um instrumento, dentre outros, de geração de trabalho e renda. Em que pese a contribuição de alguns autores como, por exemplo, Vainer (2000) que se posiciona contra a ideia de ESOL como alternativa ao enfrentamento da crise do emprego e do Estado de Bem-Estar⁴ e de Castel (1998), que entende tais realizações como pouco inovadoras e com limitadas chances de ultrapassarem o estágio de “*experimentação*”, entende-se que a ESOL, através de seus “*mecanismos específicos*”⁵, pode contribuir para a geração de trabalho e renda, embora já se parta da hipótese de que não seja possível a incorporação da totalidade daqueles que se enquadram como *grupos-problema*.

Adicionalmente, entende-se que a geração de trabalho e renda possa impactar numa maior dinâmica econômica em territórios penalizados pelo baixo dinamismo econômico e altos índices de pobreza e privação material. Ou seja, pode contribuir ao desenvolvimento local-territorial, tendo em vista seus maiores vínculos com o território, no entanto, de forma complementar e integrado aos objetivos macroeconômicos mais gerais.

⁴ Segundo este autor, como bem notou Lima (2003), essa é uma tentativa de juntar coisas que se repelem e se opõem – economia e solidariedade. Sua visão é a de que no mundo da economia capitalista não há lugar para a solidariedade, uma vez que os espaços de solidariedade são regidos por outros fins, outros valores, outras práticas. Ele entende que a chamada ESOL não constitui um modelo alternativo de organização social, pois qualquer projeto amplo e abrangente de solidariedade social é inseparável da crítica da economia. É expressa a idéia da impossibilidade de se construir um projeto de solidariedade social, uma alternativa à economia e a suas leis, nos marcos da economia.

⁵ Para Cruz (2006), as iniciativas compreendidas no âmbito da “*economia solidária*”, podem ser definidas como: “o conjunto de iniciativas econômicas associativas nas quais a) o trabalho, b) a propriedade de seus meios de operação (de produção, de consumo, de crédito, etc), c) os resultados econômicos do empreendimento, d) os conhecimentos acerca de seu funcionamento e e) o poder de decisão sobre as questões a ele referentes são compartilhados por todos aqueles que dele participam diretamente, buscado-se relações de igualdade e solidariedade entre seus participantes” (p.69).

Desta forma, diferentemente de alguns autores marcados pelo otimismo exacerbado sobre o papel desempenhado pela ESOL, entende-se que, para uma maior efetividade e êxito, estas iniciativas devem estar condicionadas às determinações mais gerais de escala macroeconômica, ou seja, aos reflexos da política econômica adotada em cada país, no que diz respeito aos níveis de investimento, emprego, renda, consumo, distribuição de renda, taxa de juros etc. Também, devem ser políticas feitas de forma articulada e intersectorializada, nas três instâncias de poder e alinhadas, fundamentalmente, à escala federal.

Adicionalmente, é importante deixar claro que a visão propugnada neste trabalho não é a de que a ESOL se constitui como um novo modelo de desenvolvimento econômico, em contraposição ao modelo capitalista hegemônico atualmente vigente, bem como a panaceia para os problemas contemporâneos, mas que a ESOL pode desempenhar um papel e constituir-se como um elemento de contribuição (dentre outros existentes) para se pensar um modelo de desenvolvimento que seja capaz de atrelar crescimento econômico com inclusão e participação sociais, além, em alguns casos, de incluir a sustentabilidade ambiental.

Em se tratando deste tema, uma das novidades da ESOL, é a maneira em que tem impactado o planejamento de políticas públicas, nos âmbitos municipal, estadual e federal, uma vez que seus atores, organizações e entidades buscam reconhecimento, institucionalização e apoio para seus projetos e atividades.

Conforme notou Vieira (2005), há uma percepção clara de que o poder público pode se utilizar da ESOL como instrumento de auxílio para combater a pobreza, minimizar a exclusão social e gerar direta e indiretamente trabalho e renda, por meio de apoio à produção e à comercialização. Nesse sentido, os grupos e atores participantes esperam apoio cada vez maior do Estado, tanto aos investimentos iniciais, quanto à concessão de treinamento, financiamento para a modernização dos bens de capital e até mesmo de mercado aos seus produtos.

Isto decorre, sobretudo, do fato já sabido de que apesar da importância que vêm adquirindo a ESOL, seus empreendimentos e atores apresentam grandes fragilidades e vulnerabilidades (econômicas, sociais e políticas), o que confere enormes obstáculos para o

alcance da viabilidade econômica e da sustentabilidade e, conseqüentemente, para a conquista da autonomia e da emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras⁶.

Nesta perspectiva, no campo da ESOL, uma necessidade primordial reside na construção e no fortalecimento de políticas públicas de apoio. É necessário o reconhecimento, por parte do Estado, em suas diversas instâncias, de que o avanço da ESOL contribui para a geração de trabalho e renda e, portanto, ao desenvolvimento socioeconômico dos respectivos territórios em que suas experiências acontecem.

Diante deste contexto, se, num primeiro momento, a preocupação principal residia na conceituação do fenômeno, atualmente, a questão nevrálgica diz respeito às relações com os poderes públicos. Diante das transformações verificadas na realidade destas práticas, este tema se constitui, ao mesmo tempo, como um desafio de conhecimento e de ação (Laville, et al 2006). Também, conforme notaram Faria & Sanchez (2011), a transformação de algumas experiências de ESOL em políticas públicas e a conquista de espaços governamentais responsáveis por fomentá-las e reconhecê-las tem colocado novas questões condizentes à construção de novas institucionalidades.

Políticas públicas em prol da ESOL visam propiciar um conjunto de orientações e objetivos capazes de promover o acesso aos recursos necessários, bem como o acompanhamento de suas atividades, a partir da assistência técnica, de projetos de formação, de investigação e de desenvolvimento.

Entretanto, em que pese a existência de alguns avanços políticos e institucionais na órbita das políticas públicas em ESOL, conforme apontou Schiochet (2011, p. 449), ainda não alteraram uma das principais características destas políticas: “*são políticas de governo, isto é, sua existência depende dos partidos, das coalizões ou grupos políticos que assumem a direção do poder executivo*”. Assim, em sua visão, a ESOL ainda não foi incorporada na agenda dos direitos

⁶ Na concepção de Faria & Sanchez (2011, p. 419): “muitas dessas dificuldades e contradições decorrem do próprio desenvolvimento dessas iniciativas no interior do capitalismo, obrigadas a se realizarem no âmbito do sistema produtor de mercadorias e apartadas, até então, de qualquer interlocução com o Estado. A conquista da viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos acabam por encontrar os obstáculos que se erguem nos processos de comercialização dos produtos (mercado), no acesso a crédito e financiamento (capital) e na possibilidade de contarem com assistência técnica e formação continuada (conhecimento)”.

(da cidadania) e dos deveres (públicos). Ou seja, ainda não se constitui como uma política de Estado.

Nesse sentido, pretende-se também com este trabalho, conhecer algumas experiências que vêm ocorrendo em alguns países, com o intuito de apreender e analisar como estas experiências se concebem, como a ESOL vem disseminando suas ações e se colocando como um instrumento de geração de trabalho e renda, visando a incorporação sociolaboral de uma parte da população de diversos países que se enquadram como *grupos-problema*.

Para tal, este trabalho encontra-se estruturado da seguinte maneira: após esta Introdução, no Capítulo 1, será realizada uma revisão bibliográfica acerca da formação histórica do mercado de trabalho no Brasil, marcado por fortes heterogeneidades, baixos salários e uma ampla oferta de mão-de-obra, constituída em grande parte por uma população com poucas (ou nenhuma) condições de se inserir no mercado de trabalho formal.

No capítulo 2, discutem-se os aspectos teórico-conceituais que envolvem a definição da ESOL, na tentativa de entender do que se trata este complexo e controverso “setor”, inclusive, com o intuito de separá-lo da “Economia Social” (ES) e o considerando como um subconjunto desta e com determinadas especificidades.

Em seguida, tendo em vista o intuito de entender, no contexto internacional atual, o fenômeno de elaboração de políticas públicas para a ESOL, bem como de utilizá-la como instrumento para a execução de políticas em prol da geração de trabalho e renda e, conseqüentemente, de inclusão sociolaboral, o Capítulo 3 terá como objetivo, resgatar o conceito de políticas públicas, bem como aspectos de sua formulação, implementação, aceitação, agenda etc. Entende-se que o Capítulo 3 nos permitirá “preparar o terreno” (apresentar algumas “ferramentas” para o entendimento acerca do campo conceitual e da práxis das políticas públicas) para, no Capítulo 4, conhecer algumas experiências que vêm ocorrendo em alguns países, na expectativa de apreender e analisar como estas experiências se concebem, como a ESOL vem disseminando suas ações e em que medida este processo é entendido como parte dos mecanismos de geração de renda e inserção sociolaboral.

Posteriormente, no Capítulo 5, à luz das experiências internacionais analisadas, pretende-se realizar uma reflexão analítica das relações da ESOL com: i) a geração local de renda

e seus potenciais impactos no desenvolvimento territorial; ii) a transversalidade das práticas de ESOL com outras políticas públicas; iii) a realização de programas e projetos de garantia de emprego pela esfera pública e iv) a elaboração de ações emancipatórias, na tentativa de entender suas propostas, os meios pelos quais se vêm realizando estas práticas, bem como apontar alguns avanços, limites e perspectivas. Por fim, apresentarão as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas ao longo do trabalho.

CAPÍTULO 1 – As especificidades do mercado de trabalho brasileiro e os “grupos-problema”: dificuldades da inserção sociolaboral

Este capítulo tem como intuito apresentar, de forma panorâmica, as principais especificidades do mercado de trabalho no Brasil, no sentido de mostrar que, aliada à nossa herança histórica - de cerca de quatro séculos de escravidão e seus impactos condizentes à forma pela qual se deu a passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado e seus desdobramentos negativos para o mundo do trabalho no país – outros fatores contribuem para a dificuldade de inserção laboral, sobretudo de determinados grupos. Tal fato pôde ser verificado em todos os momentos, seja nos de maior crescimento econômico e, portanto, em que o mercado de trabalho esteve dinâmico e em estruturação, seja – e principalmente – em momentos de crise e desaceleração da atividade econômica.

O ponto de partida, em termos cronológicos, é o pós II Guerra Mundial, por entender o período como o de estruturação do mercado de trabalho no país, embora mantendo certas debilidades estruturais, imanescentes ao nosso “modelo” de desenvolvimento em um contexto de capitalismo tardio. Também, para que tenhamos claro que a partir de 1980 o cenário é outro, tendo em vista a ruptura dos mecanismos de financiamento do “modelo” anterior, bem como seus desdobramentos na atividade econômica e, conseqüentemente, no emprego e na renda que, por sua vez, leva ao recrudescimento das dificuldades na geração de trabalho, emprego e renda.

Nesta perspectiva, o capítulo se inicia com uma revisão bibliográfica acerca das características do nosso mercado de trabalho, do pós II Guerra até a década “perdida” de 1980. Posteriormente, abordar-se-á o período que vai de 1980 aos dias atuais, passando pelos famigerados anos 1990 (onde o desemprego, além da precarização do mercado de trabalho nacional, ocuparam posição de destaque dentre os graves problemas nas discussões sobre desenvolvimento socioeconômico e economia do trabalho) aos dias atuais, aonde mesmo com a diminuição do desemprego na primeira década dos anos 2000, tal redução não alterou a dificuldade de inserção de grupos mais vulneráveis. Pelo contrário, conforme já apontado, este grupo experimentou uma piora em suas condições de inclusão sociolaboral, uma vez que, entre 2000 e 2010, a taxa de desemprego aumentou para os mais pobres, em direção oposta à tendência

verificada para a média do mercado de trabalho nacional. Por fim, o capítulo se encerra abrindo a discussão da contribuição da ESOL como um dos instrumentos de inclusão sociolaboral; discussão esta que se pretenderá avançar ao longo do trabalho, em capítulos subsequentes.

1.1 Do pós guerra aos anos 1980

A partir de 1945 emerge no Brasil uma “complexa e intrigante sociedade urbano – industrial pobre, heterogênea e desigual” (Faria, 1991, p. 99). A industrialização brasileira, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1950, trouxe mudanças importantes na vida econômica e social do país, uma vez que permitiu o estabelecimento de segmentos econômicos mais estruturados, a urbanização acelerada e o rápido crescimento econômico, porém com recrudescimento da concentração de renda e aumento da pobreza, tanto em áreas rurais, quanto urbanas (Mattoso, 1995; Henrique, 1999).

Em outros termos, segundo Cardoso de Mello & Novais (1998), o período que se inicia a partir de 1945 foi marcado por momentos decisivos do processo de industrialização e do aparecimento de novos padrões de consumo. Especificamente de 1950 até o final de 1970, o país foi capaz de construir uma economia “moderna” marcada pela presença do aço, da gasolina, do petróleo, das hidroelétricas, das indústrias têxteis, automobilísticas, farmacêuticas, pelas rodovias, pelos “arranha-céus” e pela incorporação do padrão de consumo dos países avançados. Ou seja, no período ocorreram avanços produtivos acompanhados por mudanças significativas no sistema de comercialização.

Vale lembrar que no Brasil dos anos 1950 existiam 10,4 milhões de pessoas no campo e que a agricultura abarcava 60% das ocupações, num momento em que 64% da população encontrava-se nas áreas rurais, vivendo em condições precárias (educação, saúde, alimentação etc) e em miséria generalizada (Henrique, 1999) . A estrutura social no campo era formada, no ápice, por uma pequena camada de latifundiários (capitalistas e tradicionais), seguidos pelos médios proprietários familiares e, na base, pó ruma extensa camada – cerca de 85% da população – de pequenos proprietários, posseiros, parceiros, assalariados, temporários ou

permanentes – extremamente pobres e miseráveis, com uma vida onde prevaleciam incertezas e inseguranças, além do trabalho árduo, pessimamente remunerado e com técnicas rudimentares de produção (Cardoso de Mello & Novais, 1998; Henrique, 1999).

A partir da década de 1960, o atraso técnico-produtivo da agricultura começa a ser superado, de forma rápida e intensa, sem qualquer alteração da estrutura agrária, o que redundou, no pós 1964, numa “modernização agrícola conservadora”, com modificações estruturais, no entanto, processadas de forma desigual, atingindo fundamentalmente a grande propriedade – acarretando o aumento do seu poder econômico, da concentração fundiária e da produção nos anos 1970 -, com a forte presença do Estado, de modo que o trabalho agrícola foi subordinando-se às exigências do capital industrial. O fato é que tal “modernização selvagem” – utilizando-se do termo de Cardoso de Mello & Novais (1998), nos moldes do ocorrido, ao mesmo tempo em que elevou o uso de máquinas e equipamentos mais sofisticados, reduziu a necessidade da força de trabalho e intensificou a sazonalidade do emprego, num momento em que se generalizavam as relações monetárias no campo e avançaram as relações de trabalho assalariadas.

A questão é que com essa rápida transformação da agricultura sobre a “base intocada da forte concentração fundiária” (Henrique, 1999, p. 34), as oportunidades de reprodução no campo são tolhidas, forçando o maciço êxodo rural, na expectativa de se encontrar, nas cidades, oportunidades de trabalho e serviço social. O êxodo rural, principal meio de “exportação” da miséria do campo para as cidades, nos anos 1950, atingiu a cifra de 8 milhões de pessoas, enquanto que nos anos 1960 e 70, o volume foi de 14 milhões e 17 milhões, respectivamente. O fato é que a industrialização acelerada e a urbanização rápida criam oportunidades de vida e de trabalho num contexto de “mercantilização da sociedade”, sociedade esta clivada entre a classe dos proprietários e de não proprietários. Nesse período, em que a sociedade esteve “em movimento”, transformações marcadas por peculiaridades perversas manifestaram-se notavelmente na estruturação do espaço urbano brasileiro, com ampla velocidade, extensão e profundidade (Cardoso de Mello & Novais, 1998).

Em 30 anos, a taxa de urbanização (relação entre a população urbana e a população total) cresceu, segundo Faria (1991), 68%. De acordo com o autor, o processo de urbanização pode ser visto com “dupla característica”, por: a) concentrar grandes contingentes populacionais em um número reduzido de áreas metropolitanas e /ou grandes cidades e b) alimentar o

crescimento da população urbana de um número grande e crescente de cidades de diferentes tamanhos “que se integram num complexo padrão de divisão territorial do trabalho social entre o campo e a cidade como entre cidades (Faria, 1991, p. 103).

O processo de industrialização acelerada e urbanização rápida trouxe rápidas e profundas transformações na estrutura social brasileira, conformando uma estrutura social capitalista marcada por desigualdades profundas. Do ponto de vista das estruturas ocupacionais, as transformações foram também notórias e significativas. A constituição do mercado de trabalho urbano-industrial no Brasil pode ser entendida tendo como ponto de partida o avanço progressivo da industrialização a partir da década de 1930. O período cunhado na literatura especializada como “industrialização restringida” (1930-56) é o marco da conformação de um mercado de trabalho nas cidades que, apesar de adquirir uma certa importância, continha uma série de limitações. O fato é que, a partir de 1933 a dinâmica econômica passa a ser comandada progressivamente pelo capital industrial, momento onde se verifica a montagem, diversificação e integração de um aparelho produtivo voltado para o mercado interno em formação e com restrições (Baltar & Dedecca, 1992).

Com a industrialização restringida observa-se uma mudança acentuada no perfil da população economicamente ativa (PEA), tendo em vista o rápido crescimento da PEA não-agrícola em detrimento do lento crescimento da PEA agrícola; fato este que reflete a rápida urbanização do país no período. No período subsequente, a partir de 1956, no contexto de “industrialização pesada” promovida inicialmente por JK, há no Brasil, a montagem de uma estrutura produtiva que tem marcado o capitalismo do século XX e que fora difundido pelos países capitalistas centrais. Neste momento, a oferta potencial de trabalho se concentrou nas cidades e especialmente nas grandes áreas metropolitanas. Uma questão preocupante reside na ideia de que:

“a industrialização numa sociedade agroexportadora (com base técnica-produtiva precária) provoca uma imensa desigualdade socioeconômica, além de acarretar uma profunda diferenciação setorial e regional de produtividade” (Baltar & Dedecca, 1992 a, p. 14).

Os principais aspectos destes momentos de transformações, num contexto de significativas alterações nas condições e estilos de vida da população e de maior dependência da renda monetária, serão discutidos a seguir, com base principalmente nos estudos de Singer (1971); Cepal (1989) e Henrique (1999).

Na década de 1950, sobretudo após a segunda metade, o crescimento urbano e a industrialização são fundamentais para a criação de novas oportunidades ocupacionais referentes à comercialização, reparações, serviços de lazer e diversão, além de empregos ligados à indústria de transformação. Nos anos 1960, dado o elevado e contínuo crescimento econômico, além da diferenciação dos aparelhos econômicos e sociais do Estado, aparecem oportunidades novas para os especialistas, técnicos e professores de nível superior. A “contemporaneidade capitalista” da década de 1970, dada a brutal expansão econômica e a consolidação do sistema industrial,

“revelou-se na diminuição dos trabalhadores sem remuneração, no crescimento do emprego nas grandes empresas e no Estado, na indústria, no comércio, nos serviços administrativos, sociais e associados à produção, no aumento do trabalho qualificado e da formalização dos contratos sociais, na forte ampliação do operariado da grande empresa e dos segmentos médios assalariados” (Henrique, 1999, p. 43).

Do ponto de vista setorial, segundo Singer (1971), no setor secundário, foi significativo o avanço do setor industrial, sendo que o emprego industrial passa de 14% do emprego total entre 1950-60, para 18% entre 1960-69. Para Pastore & Silva (2000), o emprego ligado à indústria de transformação aumenta de forma extraordinária a sua participação relativa no emprego entre 1960-80 (de 8,6% entre 1950-60, passa para 11% entre 1961-70 e para 15,7% entre 1971-80). No setor terciário, expandem-se as atividades ligadas aos serviços de consumo individual, sobretudo nos serviços pessoais (principalmente emprego doméstico) e os empregos exercidos pelos profissionais liberais, que aumentou muito no período e é uma classe extremamente heterogênea e diversificada, tanto no que se referem às atividades ocupacionais e formas de inserção, quanto ao nível de escolaridade e níveis de rendimentos.

Uma outra fonte de geração de empregos no terciário se deu nos serviços ligados à produção, englobando os serviços relacionados aos transportes, comunicação, comercialização

etc. Deve-se mencionar também o papel dos serviços coletivos, sejam os governamentais (administração pública e defesa governamental), sejam os de infra-estrutura (energia, abastecimento), além dos serviços sociais (saúde, educação etc).

Sob uma outra perspectiva analítica, os estudos da Cepal (1989) apontam para um aumento das ocupações não-manuais entre 1960-80, num contexto de aparecimento e ampliação das “novas camadas médias assalariadas”, ou seja, nas funções administrativas, de gerência, ligadas aos profissionais assalariados em ocupações de escritório e vendas. Vale salientar que os estratos ocupacionais não-manuais são formados por segmentos mais estruturados, ou seja, marcados por níveis de especialização, qualificação e remuneração mais elevados (camadas gerenciais e de comando e altos profissionais), por segmentos intermediários com níveis de renda médios (representantes comerciais, corretores etc) e, principalmente, por um segmento que abarca níveis de renda mais baixos e próximos de alguns segmentos de trabalhadores manuais urbanos, como enfermeiros, professores primários, secretárias, auxiliares de escritório etc.

Quanto aos estratos manuais, o estudo em menção aponta um rápido crescimento, sobretudo nos anos 1970, nos setores secundário e terciário, que atingia quase 40% da PEA, sendo os serviços pessoais, cujo nível de renda era mais baixo que nas demais atividades manuais, representavam quase 1/3 das ocupações. Em relação ao setor primário, o trabalho da Cepal (1989) revela um “estancamento” de suas ocupações e uma queda de sua participação na PEA, embora em 1980 ainda representasse pouco menos que 1/3 da PEA.

Em suma, percebe-se que durante esse período de rápido crescimento urbano-industrial, constitui-se uma estrutura socio-ocupacional capitalista e moderna, com base na geração do emprego formal e num mercado de trabalho dinâmico, porém com extrema pobreza, além do crescimento de grupos sócio-ocupacionais de baixa remuneração, num contexto de políticas de contenção salarial e de manutenção – e até mesmo de ampliação - dos índices de concentração de renda. De fato, tais transformações socioeconômicas reproduziram forte estratificação de renda entre os diversos estratos ocupacionais e também no interior deles, no bojo de uma extrema “polarização social”. Para Henrique (1999), a desigual distribuição de renda deriva da brutal dispersão das rendas do trabalho, fortemente concentrada na cúpula e com baixos salários na base (leque salarial).

As mudanças complexas da estrutura produtiva no campo e nas cidades a partir das transformações industriais dinamicamente centradas na expansão dos bens de consumo duráveis para o mercado interno, incorporaram trabalhadores nas relações sociais mercantis (assalariamento da força de trabalho) e constituíram um mercado nacional de trabalho “unificado, embora segmentado”, trazendo resultados contraditórios sobre a dinâmica da estrutura ocupacional, tendo em vista a permanência, de um lado, de uma ampla camada de subempregados “*expostos às incertezas de um mercado de trabalho dinâmico e instável*” e, por outro, por “estratos ocupacionais de renda muito elevada com influência política e alto poder de compra, numa sociedade autoritária e elitista” (Faria, 1991, p. 102).

O perfil diferenciado, desigual e heterogêneo das rendas auferidas no “mundo do trabalho” e o aumento do leque salarial⁷, sobretudo pós 1964, constitui-se um ponto de extrema importância para a discussão da problemática da distribuição de renda no período. Em outros termos, diante deste contexto de industrialização acelerada e urbanização rápida, neste período, a despeito da vertiginosa mobilidade social ascendente, de caráter estrutural, a desigualdade de renda, como mostraram os estudos de Pastore & Haller (1993) e Pastore & Valle Silva (2000), ao invés de amenizar-se, elevou seus níveis. Isto tem a ver com o já mencionado aumento do leque salarial, bem como com a massificação de determinadas profissões e o aumento dos serviços com piores remunerações.

Uma análise percuciente do estilo de desenvolvimento brasileiro do pós II Guerra ao final dos anos 1970, nos mostra que, em meio a três décadas (1950-80) de intenso crescimento econômico “modernizante” mas profundamente excludente e conservador, o país ainda convivía com problemas estruturais, tendo em vista as disparidades de renda e de acesso ao moderno padrão de consumo, a insuficiência no que diz respeito à inserção de um número significativo de pessoas no mercado de trabalho (ainda que dinâmico) e a emergência de uma “nova” situação de pobreza frente às necessidades impostas por este “moderno” padrão de consumo, num cenário onde “*em meio a um brutal desenvolvimento material e a uma imposição de novas necessidades*

⁷ Este é um tema de fundamental importância ao se discutir o mercado de trabalho brasileiro neste período. Entre 1960-1980, o salário mínimo – que, em 1959 atingiu seu maior poder de compra – experimentou uma forte tendência de queda, chegando, em 1980, a 50% do valor de 1959, isto num período em que o PIB teve um incremento de 430% (Baltar & Dedecca, 1992). Um forte fator contributivo deve-se à política salarial cultivada em 1964 pelos militares, articulada à repressão sindical generalizada. Mesmo com a recuperação econômica de 1967-73, que acarretou crescimento na taxa de emprego, os salários não prosperaram. O fato é que a ação do Estado coibia que os benefícios do crescimento econômico se traduzissem em melhoras salariais e numa redução das disparidades de renda.

foi-se constituindo uma das sociedades mais desiguais do mundo” (Henrique, 1999, p. 105). Conforme sintetizou Serra (1998), as tendências de longo prazo da economia brasileira, que mostram notável dinamismo expansivo e profundas transformações estruturais, tem como característica sobressaliente a ampliação das desigualdades sociais, simultaneamente com a preservação de grandes margens de pobreza absoluta.

1.2 Anos 1980 e 1990: crise e interrupção do processo de estruturação do mercado de trabalho no Brasil

A partir dos anos 1980, o quadro se agrava ainda mais, uma vez que esta década caracterizou-se por uma forte desaceleração do ritmo de crescimento econômico da economia brasileira e do comportamento do emprego (Baltar, 1998). Em outros termos, “os anos 80 foram perversos para a economia brasileira” (Saboia, 1991, p. 1), tendo em vista o baixo dinamismo econômico e suas consequências desastrosas ao mercado de trabalho, o que trouxe, indubitavelmente, sérias dificuldades para os trabalhadores.

Segundo Baltar (1998), o nível de emprego formal oscilou com o ritmo da atividade econômica ao longo da década de 1980. Após décadas com taxas históricas de crescimento do PIB, a economia brasileira experimentou um período de queda da taxa de investimento e lento aumento do PIB, especialmente na indústria de transformação. No que se refere à evolução da distribuição e desigualdade de renda, verificou-se, no período, a reprodução da miséria e da pobreza no país, em grande parte, fruto da geração de emprego e renda associado ao “estilo” de desenvolvimento adotado anteriormente.

Ainda conforme o autor supracitado, tal “estilo” de desenvolvimento criou amplas e novas possibilidades e oportunidades ocupacionais, especialmente nas zonas urbanas, possibilitando uma expressiva mobilidade social, embora com dois grandes problemas: a) o volume e a velocidade do êxodo rural e suas consequências sobre a estruturação do mercado de trabalho e b) o tipo de geração de emprego e renda urbanos, tendo em vista a deterioração das condições de ocupação e renda. Segundo Mattoso (1996), a crise dos anos 80 “é resultado do esgotamento de um padrão de desenvolvimento excludente” (p.12) e que necessita se redefinir,

no sentido de restaurar as condições de funcionamento do Estado (padrão de financiamento doméstico e internacional da economia, normas de incorporação do progresso técnico e formas de inserção internacional, desconcentração de renda etc), além da necessária e premente reorientação das relações de trabalho.

As particularidades da estrutura ocupacional que emerge na década de 1980 podem ser descritas em: a) permanência de um segmento importante na agricultura, visto que 30% da PEA estava inserida diretamente na agricultura no início da década de 1980⁸; b) peso extremamente importante das atividades urbanas nos serviços pessoais (cerca de 8% da PEA urbana estava diretamente ligada ao trabalho doméstico, por exemplo) e c) peso crescente dos trabalhadores autônomos principalmente ligados a prestação de serviços.

Do ponto de vista dos rendimentos, frisa-se que: a) havia uma enorme distância que separava os rendimentos da cúpula (pequena camada com níveis de renda extremamente altos) e da grande massa que se apropria de um nível muito baixo de renda (“polarização” na estrutura de renda – amplo leque salarial) e b) os rendimentos da base extremamente ampla da sociedade são significativamente baixos em relação ao crescimento da produtividade; c) queda do poder de compra de grande parte da população frente às modificações que ocorreram na estrutura do modo de vida (habitação, alimentação, transporte etc) e padrões de consumo (automóvel, casa própria, eletrodomésticos etc), o que torna ainda mais notório o “abismo” entre o padrão de vida da cúpula e da massa; aspecto este que é considerado como uma marca do nosso padrão de desenvolvimento socioeconômico.

Os anos 1980 foram marcados por um “bate e volta” de breves ciclos de recessão e crescimento, elevando a instabilidade das variáveis macroeconômicas e a capacidade de geração de emprego e renda no país. A partir da década de 1980 pronuncia-se uma tendência geral de ruptura do funcionamento do mercado de trabalho “estruturado” (ampliação dos empregos assalariados, sobretudo os registrados e redução das ocupações por conta-própria, desemprego etc), em virtude da inviabilidade da retomada do crescimento econômico sustentado, frente ao

⁸ Destes 30%, 2 /3 ganhavam menos de 1 salário mínimo e mais da metade tinham uma jornada de trabalho semanal de 40 a 48 horas, sendo que as jornadas acima do limite legal eram encontradas com maior frequência nas regiões de agricultura mais modernizadas (Henrique, 1999).

colapso do padrão de financiamento da economia brasileira verificado ao longo dos anos 1980 (Pochmann, 1999).

Paralelamente aos desdobramentos econômicos da “década perdida”, de estagnação e alta inflação, além da deterioração das contas públicas, o comportamento do mercado de trabalho durante esta década caracterizou-se pela interrupção de sua longa tendência de estruturação que marcou o período anterior, conforme já mencionado acima. Os traços gerais que marcaram seu comportamento ao longo dos anos 1980 podem ser descritos, conforme Baltar, Dedecca & Henrique (1992); Baltar & Henrique (1994) e Henrique (1999), sob os seguintes aspectos:

a) Tendência de queda, em menor intensidade, da ocupação agrícola e de diferenciação no interior dos assalariados agrícolas, tendo em vista o aumento das ocupações com alguma qualificação que vão desde os operadores de máquinas e tratoristas até os veterinários, agrônomos, técnicos agrícolas etc

b) Mudanças negativas significativas da estrutura ocupacional, tendo em vista que a agricultura vem perdendo sua capacidade de ofertar empregos e que as ocupações não-agrícolas sofreram mudanças setoriais expressivas entre 1979-89, reduzindo a participação relativa, sobretudo da indústria de transformação e da construção civil, aumentando a participação no comércio de mercadorias, nas atividades sociais e na administração pública;

c) Queda do emprego industrial principalmente na região Sudeste, com maior intensidade no estado de São Paulo⁹;

d) Aumento da participação no setor de serviços, principalmente nos segmentos de serviços pessoais, sociais, da administração pública e ligadas ao comércio;

e) Queda do assalariamento com carteira e proliferação de pequenos negócios e de trabalho autônomo e baixa organização e ausência de melhorias na aplicação de direitos;

f) Aumento substantivo do emprego formal de baixa remuneração, principalmente nas atividades sociais, na administração pública e na indústria de transformação e um expressivo aumento na desigualdade da distribuição da renda não-agrícola.

⁹ Deve-se levar em conta o fato de que, conforme mostrou o estudo do Departamento Intersindical de Estatística e estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2001), as maiores reduções de emprego industrial em contrapartida do aumento dos serviços e, fundamentalmente os serviços pessoais, ocorreram nas regiões metropolitanas mais industrializadas, o que configurou um processo de “fragilização da estrutura ocupacional”.

No entanto, conforme preconizado por Baltar, Cacciamalli & Dedecca (1997, p. 42), *“a frágil situação do emprego formal, criada pelo período de longa estagnação da década de 80, foi agravada na década de 1990”*. De fato, a década de 1990 foi marcada por um processo de novas configurações e condições de funcionamento do mercado de trabalho nacional. Durante o período, verificou-se um ligeiro aumento do produto e queda do nível de emprego, associado às novas condições de estruturação da base produtiva, já observada desde os anos 1980, porém intensificada depois de 1989, com a abertura externa rápida e abrupta eliminação de parte da capacidade produtiva.

Os anos 90 se iniciam com uma mudança “radical” no quadro financeiro internacional, quadro este que, na década anterior era caracterizado por um desfavorável contexto no que se refere à concessão de crédito para países subdesenvolvidos.

Vale lembrar, de acordo com Carneiro (2002), que a década de 80 foi, para os países da periferia capitalista, um período de “crise da dívida”, ou seja, de exclusão dos países periféricos do circuito financeiro internacional, num cenário marcado pelo drástico racionamento do financiamento externo. Do ponto de vista internacional, no final dos anos 70, verificou-se uma “mudança de posição de países-chave no sistema internacional”, sobretudo dos anglo-saxões, marcado, sobretudo, pela perda temporária de poder tecnológico e comercial norte-americano. Neste sentido, no intuito de reafirmar sua hegemonia, os EUA, apostando em seu poderio financeiro, ou seja, impondo o dólar como a moeda principal dos mercados financeiros globalizados, eleva, no final de 1979, sua taxa de juros a patamares significativos. No que concerne às relações econômicas do Brasil com o exterior, ao longo da década de 80, ocorre uma “mudança radical”, fundamentalmente no que se refere ao processo de transferência de recursos para o exterior para o pagamento de serviço e amortização parcial da dívida externa.

Nos anos 1990, conforme mencionado anteriormente, tal contexto se modifica significativamente, tendo em vista o fato de que:

“nesse quadro financeiro internacional de alta liquidez e baixas oportunidades de aplicação de capital no conjunto dos países desenvolvidos, voltou a existir a possibilidade de aplicação de capital internacional em países, como o Brasil, que tinham sido excluídos do crédito internacional na década de 80” (Baltar, 2003, p. 109).

Tal modificação viabilizou a implantação de uma “*nova política de desenvolvimento*” para as economias dos países subdesenvolvidos, especialmente nos da América Latina. Essa “*nova política*”, baseada no receituário propugnado pelo Consenso de Washington, era fundamentalmente caracterizada por: liberalização do comércio externo e da entrada e saída de capitais, privatização das empresas estatais, redução do tamanho do aparelho do Estado e concessão de serviços de utilidade pública para iniciativa privada.

Reiterando, a década de 1990 foi marcada pela volta do acesso ao crédito internacional, o que tornou possível, exatamente num momento de desordem nas finanças públicas, cobrir o excessivo déficit de conta corrente do balanço de pagamentos, acumular reservas internacionais e reduzir o preço do dólar em moeda nacional, possibilitando, portanto, baixar a inflação e aumentar o ciclo de crédito da economia. No entanto, por outro lado, não se deve esquecer que tal política contribuiu para o aprofundamento da dívida externa e para a desnacionalização da economia brasileira, além do que a liberalização comercial expôs a economia a uma intensa competição de produtos importados, fazendo com que as empresas nacionais abandonassem grande parte de suas linhas de produção, tendo em vista o expressivo aumento das importações tanto de bens intermediários quanto de bens de capital (Baltar, 2003 a).

Segundo Dedecca (1998), esta “*nova perspectiva*” optou por uma reorganização econômica que tem como foco uma “*especialização*” de setores e segmentos produtivos ao invés de privilegiar um aparelho produtivo mais “complexo”. Dessa forma, efeitos importantes são gerados sobre a dinâmica industrial, pois se amplia a parcela importada no consumo industrial e no consumo final, o que provocou uma

“rápida e maior internacionalização da propriedade das empresas, uma maior dependência tecnológica e uma especialização da estrutura industrial que comprometeram parte das cadeias produtivas e geraram uma ampliação das necessidades de importação de insumos industrializados e de alto valor agregado” (Dedecca 1998, p. 3).

Em outros termos, conforme bem notou Baltar (2003, p. 112),

“a liberalização das importações e a valorização da moeda nacional tenderam a promover a desintegração das cadeias de produção e a acentuar a racionalização das empresas com efeitos negativos sobre a geração de emprego e renda”.

Isso, sem mencionar que, frente ao cenário de baixa taxa de investimento e de lento crescimento do produto, efeitos “*devastadores*” atuaram sobre o mercado de trabalho, visto que “*a forte eliminação de empregos preexistentes não é compensada pela criação de novos empregos*”.

Nesse sentido, vale também lembrar que o Investimento Direto Externo – IDE, que cresceu significativamente no período 1994 – 2000, dirigiu-se, sobretudo, à compra de empresas públicas resultantes do processo de privatizações ou a empresas do próprio setor privado, intensificando o deslocamento e a desnacionalização do controle acionário das empresas e setores econômicos nacionais, porém, sem implicar necessariamente em ampliação da capacidade produtiva instalada, mas sim na redução do número de empregados e da capacidade geradora de empregos. Logo, a política macroeconômica adotada (altas taxas de juros, abertura comercial e financeira, queda da taxa de formação bruta de capital fixo, etc.) foi responsável pela queda do nível de investimentos que, conseqüentemente fez reduzir a oferta de emprego frente ao crescimento anual da PEA, elevando as taxas de desemprego e contribuindo para a precarização do mercado de trabalho nacional.

Um outro fator que não pode ser negligenciado ao retratar a década de 90 refere-se às altas taxas de juros que impactaram de forma negativa, como era de se esperar, reduzindo as perspectivas de crescimento da economia e trazendo sérias implicações desfavoráveis sobre as finanças públicas. Neste quadro e frente ao aumento da dívida pública, indexada ao dólar, o governo é levado a utilizar-se de certos instrumentos tais como a privatização de parte importante do setor produtivo estatal e o aumento da carga tributária no intuito de absorver, no orçamento, uma parte do pagamento dos juros. Eis, portanto, a necessidade de um substancial superávit primário obtido principalmente a partir da contenção de despesas públicas, sobretudo o investimento e as despesas sociais previstas pela Constituição. De acordo com Baltar (2003 a, p. 220),

“os desequilíbrios de balanço de pagamentos e de finanças públicas, a pequena taxa de investimento, o lento crescimento do produto, o estreitamento do mercado de trabalho, as taxas de juros muito maiores que o nível internacional e a instabilidade do preço do dólar denunciam o caráter problemático da inserção do país na economia mundial”.

Tavares (1997, p. 115) propugna a tese de que

“as mudanças introduzidas na economia a partir do início da década de 90 e aprofundadas aceleradamente com a implantação do Plano Real perfilam um novo quadro de agravamento das fortes desigualdades econômicas e sociais existentes no país, desta vez acrescidas pelo aumento do desemprego aberto e pela precarização extrema das condições e relações de trabalho”.

Segundo a autora, os impactos negativos que recaem sobre a estrutura e a dinâmica da ocupação, relacionam-se diretamente com a natureza da política macroeconômica adotada no período em questão, que tem como eixos centrais, a abertura comercial e financeira praticada de maneira “*desordenada*”, a contenção do crescimento econômico, a desregulamentação econômica e financeira e o já mencionado desmantelamento do aparelho do Estado.

Em se tratando especificamente ao “mundo do trabalho”, frente ao contexto acima referido, a década de 1990 tem como marcos principais, o aumento da informalidade e do desemprego. Durante o período, verificou-se um ligeiro aumento do produto e queda do nível de emprego, associado às novas condições de (des)estruturação da base produtiva, já observada desde os anos 80, porém intensificada depois de 1989, com a abertura externa rápida e abrupta eliminação de parte da capacidade produtiva (Dedecca, 1998).

A evolução recente das ocupações no Brasil sofreu fortemente as repercussões negativas decorrentes do comportamento geral da economia nos anos 90. Só para se ter uma ideia, a principal ocupação criada no período foi a de emprego doméstico, responsável por quase 23% de todas as vagas abertas no país. O aparecimento de postos de trabalho precários e de baixa produtividade refere-se “*fundamentalmente a estratégias de sobrevivência dos trabalhadores sem emprego*” (Pochmann, 2001, p. 156).

A deterioração do mercado de trabalho nacional ao longo da década de 1990, ou seja, os altos índices de desemprego e a precarização das condições de trabalho, atingiram amplitude nacional e jamais vista na história do país e, independentemente da metodologia adotada para a detecção da taxa de desemprego, ela se encontra em patamares demasiadamente elevados. Isso, sem mencionar o processo de “desassalariamento”, tendo em vista a preservação dos baixos salários, a ampliação dos diferenciais de rendimento e a queda dos níveis de sindicalização.

Não é enfadonho lembrar que o Brasil, ao longo do século XX, passou, em poucas décadas, de um país agrário para uma das maiores e mais dinâmicas economias do mundo, caracterizado pelo crescimento econômico invejável, pela capacidade de geração de empregos, mobilidade social, porém com concentração de renda. A década de 1990 caracterizou-se pelo pior desempenho econômico do século¹⁰, onde a economia não só estava paralisada, mas também desarticulada, desestruturada e submetida ao capital financeiro internacional.

Vale lembrar que, pela ótica da renda, “*os pobres do ‘pós- Plano Real’ possuem uma renda familiar per capita média inferior ao período anterior, que já era bem baixa!*” (Lessa, et al, 1998, p. 80). Além do que, do ponto de vista social, é notória a deterioração dos serviços sociais básicos e a ineficácia das políticas de emprego que depositaram suas crenças em possibilidades de enfrentamento do mercado de trabalho pelo “*caminho tortuoso da ‘empregabilidade’*” (Henrique, 1999, p. 184). Em se tratando da questão da “empregabilidade”, o estudo de Lessa, et al (1998) aponta que, de 1991 a 1996, 80% dos novos empregos não exigiam maiores níveis de formação, embora os trabalhadores que se inseriam possuíam um melhor nível de escolaridade e, por outro lado, auferiam menores salários. De acordo com os autores:

“se as transformações na economia brasileira nos anos 90 estivessem gerando postos de trabalho que incorporassem trabalhadores mais qualificados e, ou, pagassem melhores salários, isso daria, inclusive, novo alento à política social compensatória” (p. 72).

¹⁰ Basta lembrar das taxas médias anuais de crescimento econômico do país, onde, de acordo com o IPEA, de 1950 a 1980, estas se situavam em torno de 7%, atingindo, entre 1967-1970, 11,2% e entre 1970-1973, 12,4%. Nos períodos posteriores, o pífio crescimento econômico é visivelmente notório, uma vez que as taxas foram, entre 1981-90 e 1991-2000, respectivamente, 2,9% e 1,8% ao ano.

Para Baltar (2003 a), no Brasil, “*os problemas sociais não decorrem somente da falta de proteção para os empregados e do baixo valor do salário mínimo*”, visto que eles também são associados “*à limitada geração de emprego e renda que provocou um estreitamento do mercado de trabalho*” (p. 221). O fato é que a implementação dessa estratégia, no bojo de uma “*nova fase de (contra) reformas liberais e conservadoras*”, restringiu o crescimento econômico, “*principal indutor da vigorosa desorganização do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90*” (Fagnani, 1999, p. 161). As manifestações do “*estreitamento*” do mercado de trabalho nos anos 90 podem ser expressas tendo em vista, por exemplo, a dificuldade de entrada do jovem no mercado de trabalho, a redução da busca por trabalho remunerado e aumento da incidência do desemprego aberto (Baltar, 2003).

Tal “*estreitamento*” pode também ser expresso a partir, de um lado, da redução absoluta dos empregos, sobretudo nas grandes empresas e, por outro, pelo expressivo aumento do emprego em pequenas e médias empresas nos mais variados setores de atividades. No entanto, a grande totalidade destes empregos gerados refere-se a empregos sem carteira de trabalho assinada. Uma outra questão que merece ser destacada é que o aumento do desemprego aberto e da inatividade implicou em uma maior precariedade do trabalho daqueles que conseguiram uma ocupação, tendo em mente, por um lado, a queda do emprego e o aumento da exploração nas grandes empresas e, por outro, o aumento do emprego em pequenas e médias empresas acompanhado por um maior descumprimento da legislação trabalhista, além, é claro, da proliferação do emprego em pequenos empreendimentos não empresariais e do serviço doméstico remunerado (Baltar, 2003; Baltar, 2003 a).

De acordo com Pochmann (2001), tais medidas de ajustes macroeconômicos implementados com intuito de atingir a “*modernidade*”, foram acompanhadas pela deterioração de parte significativa do parque produtivo, pela desestruturação de parte das cadeias produtivas, sem mencionar a desigualdade entre os rendimentos. Para Cardoso de Mello (1998), o Brasil, bem como a periferia latino-americana, no bojo das políticas de cunho neoliberal, está sendo “*reintroduzido*” aos moldes dos países centrais sob a forma do desemprego estrutural, heterogeneidade social, dualidade do mercado de trabalho, decadência de regiões inteiras e “*desintegração*” industrial. Além do que, tais medidas contribuíram ainda mais para o aprofundamento da exclusão, tanto em suas formas “*tradicionais*” (subemprego, baixos salários,

informalidade), quanto em suas “novas” formas (desemprego aberto, ocupações atípicas e precarização das condições e relações de trabalho).

Vale reiterar que, conforme Baltar (2003) chamou a atenção, deve-se atentar ao “*significado social*” dessas mudanças, tendo em vista que o aumento do desemprego, o “*revigoreamento*” do crescimento do serviço doméstico, além do “*forte aumento*” do trabalho não-remunerado implicaram em dificuldades para os jovens inserirem-se no mercado de trabalho, fato este que “*coincidiu com a consolidação do crime organizado no país, principalmente nos ramos do tráfico de drogas, roubo de cargas, seqüestro de pessoas e contrabando de armas*” (p. 148). Outro aspecto refere-se ao fato de que “*além do desemprego aberto passar a atingir uma parcela bem maior da população urbana do país, aumentou o tempo médio em que as pessoas afetadas permanecessem desempregadas e mudou o perfil destas, inclusive dos chefes de família e cônjuge*” (p. 148).

Vale mencionar também que ocorreu, de acordo com Baltar (2003), uma alteração da estrutura de oportunidades para ocupar a população ativa urbana, tendo em vista, de um lado, a redução na ocupação total em atividades não-agrícolas, com mudança na composição setorial, por tamanho do estabelecimento e por tipo de ocupação e, por outro, aumento da participação de outras posições na ocupação, principalmente o trabalhador por conta-própria e serviço doméstico remunerado. Tal alteração foi acompanhada pela redução do grau de formalização das relações de trabalho, redução esta que trouxe impactos desfavoráveis inclusive no que concerne à arrecadação de contribuições sociais e à própria base de organização dos trabalhadores assalariados, “*colocando o país ainda mais afastado das linhas em que, na experiência dos países desenvolvidos, serviram de eixo para a consolidação, depois da IIGM, de um Estado do Bem-Estar Social que permitiu imprimir um mínimo de civilidade a uma sociedade de consumo de massas*” (Baltar, 2003, p. 151).

Em síntese, as características que marcaram o mercado de trabalho no Brasil na década de 90, de acordo com o DIEESE (2001), Baltar (2003) e Dedecca (2003), podem ser expressas por:

i) crescimento acelerado das taxas de desemprego e sua manutenção em patamares elevados;

ii) queda substantiva da participação funcional da renda do trabalho e, conseqüentemente empobrecimento geral dos ocupados, num contexto onde todos aqueles que auferem renda do trabalho perderam poder de compra, sendo que os ocupados de rendas mais baixas foram os mais prejudicados;

iii) empregos em estabelecimentos não-agrícolas praticamente não aumentou no conjunto da década de 90, visto que a ampliação destes no comércio, nos serviços de segurança, limpeza, apoio a atividade econômica, saúde e de educação foi compensado pela queda nos empregos na indústria, finanças, extrativa mineral, serviços de utilidade pública e de transportes;

iv) agravamento das condições de trabalho com expansão de contratos fora dos marcos legais (flexibilização / terceirização);

v) recrudescimento da heterogeneidade interna e exclusão, além da desproteção social de expressiva parcela de trabalhadores;

vi) extensa jornada de trabalho, inclusive tendo em vista os serviços “complementares”;

vii) modificações na legislação trabalhista e

viii) fragilização da estrutura ocupacional, tendo em vista o aumento do emprego no setor de serviços, empregos esses, em sua maioria, marcados por precárias condições de trabalho;

ix) significativo aumento do emprego nos serviços domésticos remunerados.

Desta forma, para Baltar (2003 a, p. 226), “*o importante, entretanto, é destacar que nesses últimos 20 anos em que o produto per capita pouco aumentou, não melhorou o baixo nível de vida da maioria da população e continua igualmente enorme a desigualdade social e econômica*”. No Brasil, os baixos salários, distribuídos de maneira “*assimétrica, desigual e com dispersão*” indicam “*uma superexploração que impediu a classe trabalhadora de usufruir plenamente o padrão de consumo que poderia ser proporcionado pelas condições criadas pela economia*” (p. 227). Na visão de Dedecca (2003, p. 104),

“os anos 90 continuaram a reproduzir o desemprego e a desigualdade, já observada na década anterior. A grande diferença constatada foi que o aumento da desigualdade mais relevante não se circunscreveu àqueles que auferem rendas do trabalho, mas entre estes e aqueles que tem sua renda na propriedade do capital”.

De forma sucinta, conforme Baltar (2003, p. 146):

“na década de 1990, mudanças importantes na estrutura da economia brasileira, com pouco investimento e lento aumento da produção, repercutiram negativamente no mercado de trabalho assalariado, provocando eliminação de postos de trabalho em números análogos aos da criação de novas oportunidades de emprego, sem permitir ampliar o nível global de emprego, num país em que a população ativa ainda apresenta expressivo ritmo de crescimento”.

Os anos 90 constituíram, pois, um período de forte ajuste no mercado nacional de trabalho, num ambiente onde o país se tornou mais problemático, ou melhor, num contexto marcado por substantivas modificações que caracterizaram os anos 90, conforme um termo cunhado por Dedecca (2003), como a década da “estabilidade com desigualdade”.

Em resumo, em se tratando do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde o pós II Guerra até o final dos anos 1990, é mister frisar que a integração e incorporação da população brasileira no emprego foi limitada durante todo o período contemporâneo. Quando em um contexto de prosperidade econômica, a indústria e as atividades de serviços conseguiram absorver parte importante do exército industrial de reserva, percebeu-se que muitos ainda deixaram de serem integrados. Já a partir dos anos 1980 e, sobretudo, de forma aprofundada nos anos 1990, o alto nível de desemprego e de informalidade ampliou a heterogeneidade já existente no mercado de trabalho, pois além das raízes estruturais ampliou-se a segmentação e a diferenciação entre os trabalhadores formais, bem como ampliou, por questões de sobrevivência, a gama de trabalhadores informais, em condições perversas, seja em atividades lícitas ou ilícitas.

1.3 Transformações econômicas pós 1999 e impactos no mercado de trabalho brasileiro: avanços, mas não para todos!

A partir de 1999, a dinâmica do emprego formal apresentou uma *performance* diferenciada, quando comparada ao momento anterior. Conforme Baltar (2011), enquanto no período 1993-1997 o emprego cresceu a um ritmo anual de apenas 1,1% (para uma taxa de crescimento do PIB de 4% ao ano), no período compreendido entre 1997-2003, o ritmo de crescimento do emprego formal foi de 3,9% para um crescimento anual do PIB de 2,3%, o que revela uma maior elasticidade-emprego do crescimento. Vale lembrar que 1999 coincide com a desvalorização do real e esta alteração trouxe mudanças importantes no funcionamento da economia e do mercado de trabalho.

Posteriormente, em 2004, o aumento do PIB, a ampliação da produção industrial e a relativamente alta elasticidade-emprego provocaram um intenso aumento das pessoas ocupadas, levando, inclusive, a aceleração do consumo. Além do emprego formal, cresceu também, por outro lado, o emprego sem carteira e o trabalho por conta própria. A diminuição da inflação colaborou para a recuperação da renda média do trabalho (que estava muito baixa em 2003 – 17% menor que a de 1998) e, junto com o aumento real do salário mínimo e da demanda e da oferta de crédito, impulsionaram o consumo que, por sua vez, aliado ao aumento das exportações, foram fundamentais para o aumento do investimento. Para se ter uma ideia, o consumo aumentou 5,8% em 2007 e 5,5% em 2008 e o investimento, 14% e 17% nesses dois anos (Baltar, 2011).

Ainda de acordo com o autor, o deslocamento do eixo do crescimento da economia brasileira desde o comércio com outros países para a ampliação do mercado doméstico fortaleceu o ritmo de crescimento do PIB. No entanto, provocando um aumento na importação de bens e serviços, o que contribuiu para a redução da elasticidade-emprego deste crescimento. Tanto é que o crescimento do número de pessoas ocupadas na indústria e no conjunto das atividades não agrícolas foi menos intenso em 2007 que em 2004. Por outro lado, a formalização dos contratos de trabalho intensificou-se e o crescimento do emprego formal na indústria e nos outros setores de atividade não – agrícola foi maior que em 2004, além do fato de que o emprego sem carteira e por conta própria diminuíram. No que diz respeito a taxa de desemprego, conforme Baltar (2011,

p. 94), “a ampliação da população ocupada foi suficiente para absorver o aumento da PEA e reduzir a taxa de desemprego que passou de 10,5% em 2003 para 7,8% em 2008”.

Em se tratando do desemprego no país, conforme documento do IPEA (2011), na segunda metade dos anos 2000, a taxa de desemprego apresentou dois movimentos distintos. Entre 2005 e 2006, assim como entre 2008 e 2009, a taxa no Brasil metropolitano manteve-se estabilizada, ao contrário dos anos de 2006, 2008 e 2010, quando apresentou importante movimento de queda. Ainda segundo este estudo, além da queda do desemprego, notou-se o aumento real do rendimento do conjunto dos ocupados. Entre dezembro de 2005 e dezembro de 2010, o número de desempregados caiu 31,4% e o número de ocupados cresceu 12,7%, enquanto o rendimento médio real dos ocupados aumentou 17,8% em termos reais. Nesse mesmo período de tempo, o valor real do salário mínimo nacional cresceu 33,2%. Por sua vez, o produto interno bruto per capita aumentou 12,4% acima da inflação de 2005 a 2009.

No entanto, é mister notar que, enquanto para os 10% com maior poder aquisitivo a taxa de desemprego tenha se reduzido em 57,1%:

“A redução do desemprego no Brasil metropolitano não ocorreu de forma homogênea entre todos os desempregados desde 2005. Para os anos de 2005 e 2010, por exemplo, a taxa de desemprego nos dois decis de menor rendimento não diminuiu. Pelo contrário, aumentou. No caso dos 10% com menor rendimento, a elevação na taxa de desemprego foi de 44,2% (de 23,1% para 33,3%), enquanto no segundo decil, o crescimento da taxa de desemprego foi de 2,6% (de 15,4% para 15,8%)” (IPEA, 2011, p. 5).

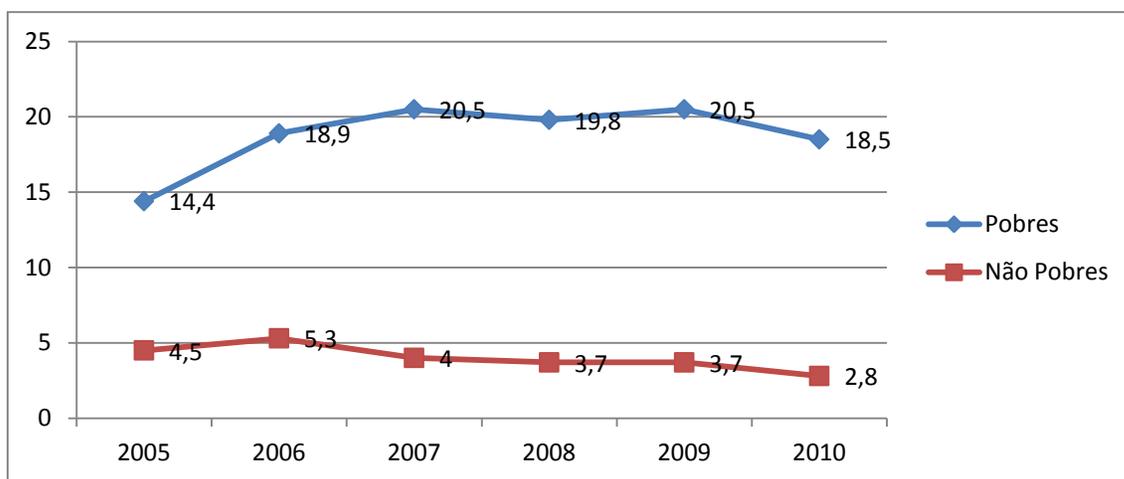
Isto sem mencionar que a taxa de desemprego, que tende a ser mais elevada entre os trabalhadores de menor rendimento, tornou-se ainda mais um elemento de maior desigualdade no mercado de trabalho. Diante de comportamentos distintos na evolução da taxa entre 2005 e 2010, a desigualdade aumentou. A taxa de desemprego do primeiro decil (os 10% com menor rendimento), em relação à do décimo decil (10% de maior rendimento), que era 11 vezes maior em 2005, passou a ser 37 vezes superior em 2010.

Em outros termos, ainda em se utilizando do estudo em menção:

“No que concerne à situação de pobreza, constata-se que no Brasil metropolitano a desigualdade terminou sendo amplificada entre o conjunto dos desempregados. No ano de 2010, a taxa de desemprego dos trabalhadores não pobres foi de 2,8%, enquanto em 2005 era 4,5%. Ou seja, uma queda de 37,8% em cinco anos. Para os trabalhadores pobres, a taxa de desemprego passou de 14,4% para 18,5% no mesmo período de tempo. Com isso, houve aumento de 28,5% na taxa de desemprego dos trabalhadores pobres entre 2005 e 2010. O resultado direto da evolução distinta nas taxas de desemprego no período considerado foi o aumento da desigualdade entre trabalhador pobre e não pobre” (IPEA, 2011, p. 7).

Nesta perspectiva, o estudo constata que quase 55% dos desempregados das seis principais regiões metropolitanas do Brasil eram pobres em 2010, considerando como “pobres”, aqueles indivíduos cujo rendimento domiciliar *per capita* é inferior à meio salário mínimo (Ver Gráfico 1)¹¹.

Gráfico 1 - Brasil metropolitano – taxa de desemprego aberto de pobres e não pobres no mês de dezembro, 2005-2010



Fonte: IBGE – PME (Elaboração Ipea)

¹¹ Tal constatação, embora não contemple a totalidade do país, serve como uma espécie de *proxy* para aproximarmos do que analisaremos como *grupos-problema*.

Com base em outra metodologia e analisando os já ocupados no mercado de trabalho, Horie (2012), a partir da estratificação social proposta por Quadros (2008)¹² - que estratifica os ocupados no trabalho principal como: “*alta classe média*”, “*média classe média*”, “*baixa classe média*”, “*massa trabalhadora*” e “*miseráveis*” – nos mostra que este último estrato, embora tenha se reduzido relativamente, entre 1981-2009, ainda representa quase ¼ do total dos ocupados no mercado de trabalho brasileiro. Além do que, vale notar que, em termos absolutos, o estrato dos “*miseráveis*” aumentou e representava, em 2009 (último ano trabalhado em sua pesquisa), cerca de 21,4 milhões de ocupados. De acordo com a pesquisa, os “*miseráveis*”, considerados como a “*base da pirâmide ocupacional brasileira*”, são aqueles que “*realizam trabalhos manuais sem qualquer diferenciação, além daqueles instáveis e/ou ocasionais*”. Tidos como o “*símbolo maior da ainda presente desestruturação do mercado de trabalho*” ou ainda como pertencentes à “*franja do mercado de trabalho*”, estes ocupados se caracterizam, mormente, pela informalidade, descontinuidade em suas ocupações e fragilidade em sua inserção econômica e laboral (Horie, 2012, p. 185).

Estes indivíduos, que estão em posição desfavorável quanto a suas possibilidades de inserção sociolaboral (e manutenção), seja no mercado de trabalho formal, seja para desenvolverem atividades por conta própria, constituem, segundo o termo cunhado por Offe (1989), os “*grupos-problema*”¹³. Há, portanto, uma desigualdade de distribuição dos riscos associados ao mercado de trabalho, assim como se verificou no Brasil na primeira década dos anos 2000, conforme apontado pelo estudo do IPEA (2011).

Desta forma, percebe-se que a heterogeneidade, a exclusão e a desigualdade são bastante presentes no mercado de trabalho brasileiro atual, o que reforça ainda mais estas nossas especificidades, colocando em situações bastante desfavoráveis sobretudo aqueles da “*parte de baixo*” da estrutura socioeconômica.

Reforça-se, portanto, a necessidade de se pensar políticas públicas específicas para a inclusão de segmentos com maior vulnerabilidade socioeconômica (referindo àqueles com

¹² QUADROS, W. *Estratificação social no Brasil: o efeito demográfico*. Texto para discussão no. 151, Campinas: UNICAMP, IE, 2008.

¹³ Vale frisar que a utilização deste termo emprestado de Offe (1989), requer uma adequação aos desideratos deste trabalho. Consideram-se como tal, àqueles que, conforme dados do MDS (2013), estão entre os 22 milhões de pessoas que estavam aptas ao trabalho em 2012, mas por diversos motivos, não encontraram formas de inserção laboral.

dificuldade seja para incluírem-se no mercado de trabalho formal, seja para se manterem em atividades por conta-própria ou autônomas), visto que as políticas tradicionais levadas a cabo pelo MTE se mostram historicamente insuficientes para estes objetivos. Nesta perspectiva, ganha espaço as políticas públicas de ESOL como um instrumento de geração de trabalho e renda e, conseqüentemente, de inclusão sociolaboral. É o que se pretende discutir a seguir.

1.4 A ESOL como instrumento de inserção sociolaboral

Neste contexto de altas taxas de desemprego para o grupo mais pobre (ou seja, mais vulnerável econômica e socialmente) e, portanto, de significativa privação material para a sobrevivência, abrem-se espaços para outras formas de trabalho e renda, como meios de subsistência. Uma destas formas, da qual se pretende aprofundar a reflexão e o debate, é pela via da chamada ESOL¹⁴.

Segundo Paul Singer, as mudanças estruturais, de ordem econômica e social, ocorridas no mundo nas últimas décadas, fragilizaram o modelo tradicional de relação capitalista de trabalho. O aumento da informalidade e a precarização das relações formais afirmaram-se como tendência em uma conjuntura de desemprego, levando trabalhadores a se sujeitar a ocupações em que seus direitos sociais são abdicados para garantir sua sobrevivência. De outro lado, o aprofundamento dessa crise abriu espaço para o surgimento e avanço de outras formas de organização do trabalho, conseqüência, em grande parte, da necessidade dos trabalhadores encontrarem alternativas de geração de renda. Experiências coletivas de trabalho e produção vêm se disseminando nos espaços rurais e urbanos, através das cooperativas de produção e consumo, das associações de produtores, redes de produção consumo comercialização, instituições

¹⁴ Embora não se entenda as experiências e instrumentos de ESOL somente com o intuito de incorporar os grupos menos favorecidos economicamente, mas como algo mais amplo, contemplando aqueles que se regem por valores como a solidariedade, pertencimento, anseios de transformação social etc.

financeiras voltadas para empreendimentos populares solidários, empresas de autogestão, entre outras formas de organização¹⁵.

A ESOL vem se apresentando, nos últimos anos, como inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social. Compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário (SENAES, 2012).

Na visão de Pochmann (2004, p.29), o “*novo contexto*” de “*agressivo e violento deslocamento do assalariamento e do conjunto do trabalho organizado produz – simultaneamente ao sofrimento humano – novas experimentações na gestão de ocupações e na geração de renda*”. Proliferaram-se, portanto, inúmeras e diversificadas experiências, cada uma a sua maneira, de geração de trabalho e renda pela via da ESOL.

Como notou o autor:

“em grande medida, destaca-se a presença de um grupo de militantes críticos e engajados na formulação teórica e prática de alternativas de produção, trabalho e renda, que somado ao contingente de deserdados pela crise do desenvolvimento capitalista no país, compreende um novo foco da economia solidária” Pochamnn (2004, p. 29).

De antemão, percebe-se que o debate acerca da ESOL é permeado por intenso conflito teórico, conceitual e empírico. O debate contempla uma multiplicidade de opiniões e direcionamentos, que vão desde simples práticas de subsistência até àqueles que veem a ESOL como um novo modelo de desenvolvimento em contraposição ao modelo capitalista hegemônico. Também há espaço para os críticos que a veem como mais uma faceta da precarização do mercado de trabalho, como algumas experiências nas falsas cooperativas.

¹⁵ Segundo informações contidas no site da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, disponível em: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/as-origens-recentes-da-economia-solidaria-no-brasil.htm>

Em que pese a diversidade de visões existentes, pretende-se, neste trabalho, aprofundar o debate referente às políticas públicas para a ESOL no Brasil (e também a partir de uma análise de algumas experiências internacionais), como instrumento de apoio à geração de trabalho e renda para segmentos vulneráveis da população. Entende-se que, a despeito do acúmulo de algumas experiências ao longo dos últimos anos, atualmente, o tema ainda está em construção, em experimentação (França Filho, 2006). Além do que, é permeado por importantes lacunas, como o vazio legal, a ausência de um padrão de financiamento público apropriado ao desenvolvimento de suas atividades, a necessidade de constituição e fortalecimento de redes (de produção, trocas, difusão tecnológica) e de assessoria técnica, bem como o avanço das potenciais conexões das compras públicas com os envolvidos em entidades e organizações da ESOL.

Nesta perspectiva, o capítulo subsequente tem como objetivo discutir, com base em uma revisão bibliográfica, o que é ESOL, bem como apresentar suas outras denominações e acepções, visando clarear este campo de estudo e de ação, que ganha espaço a cada dia, seja nas agendas governamentais em diferentes níveis, seja em estudos acadêmicos, seja na *práxis*. Como se tentará mostrar, entende-se a ESOL como subconjunto da miríade de organizações, instituições, empresas e experiências do que também se chamam de “Economia Social” (ES).

CAPÍTULO 2. Discussão Teórico-Conceitual: do que se trata a Economia Social (ES) e Economia Solidária (ESOL)?

O campo de estudos e da *práxis* da ES e ESOL contempla diferentes correntes teóricas, que hoje influenciam o pensamento sobre o seu papel e o seu lugar na transformação do modo de produção capitalista. Ou seja, este campo é caracterizado pela permanente tensão, seja no que se referem às questões teórico-conceituais, seja entre as diferentes iniciativas locais, sua escala, seus contextos, suas especificidades, seus enquadramentos e seus modos de operação.

Este fenômeno multifacetado que, progressivamente, ganha espaço na academia, nas agendas de políticas públicas nacionais e internacionais e pela adesão de seus atores, se constitui uma área de estudo de grande importância e pertinência, além de grande interesse e curiosidade por grande parte da sociedade.

Como veremos, esta temática é permeada por embates e conflitos que vão da teoria à *práxis*, uma vez que envolvem diferentes posicionamentos em termos políticos, culturais, ideológicos e conceituais. No entanto, acredita-se que, conforme afirmou Vieira (2005, p.56), a ESOL “*enquanto conceito possui uma tripla natureza. Ao mesmo tempo em que é um objeto empiricamente verificável, também é um movimento social e uma teoria propositiva da mudança socioeconômica*”.

De acordo com Cruz (2006, p. 37), ao tratar da ESOL, menciona que “*é difícil precisar o momento em que o termo começa a ser utilizado, e vários teóricos reivindicam para si a primazia na utilização do conceito*”. No entanto, como mostraremos, a ESOL constitui-se apenas um subconjunto da ES que, por sua vez, contempla, conforme mencionado anteriormente (Capítulo 1), um campo de estudo anterior à ESOL, bem como uma miríade de empresas, instituições, organizações e experiências que transcendem a órbita da ESOL especificamente.

Conforme apontou Cruz (2006, p. 88), conceituar estes “setores” é algo complexo,

“uma vez que é uma tarefa que se desloca do mero debate acadêmico, para incorporar-se aos olhares e propostas de um espectro amplo de atores sociais, do movimento sindical aos formuladores de políticas públicas, de instituições religiosas a organismos multilaterais.”

Frente a estas dificuldades, de acordo com Moreno & Chaves (2006), na literatura econômica ocidental, podem-se detectar três enfoques teóricos bem definidos: a) enfoque da “ES”, tido como o mais antigo, mais consolidado e bastante divulgado e utilizado na Europa; b) enfoque das organizações “*Non Profit*” e c) enfoque da “Economia Solidária” (ESOL), o mais recente e considerado por muitos autores como uma derivação do enfoque da “ES”.

Partindo da premissa de que a ES, em sua visão ampla, contempla dos pontos “a” ao “c” supramencionados, adotaremos uma separação que torna a ESOL como um subconjunto da ES¹⁶, com certos elementos característicos distintos que não permitem ser analisados no “*balaio de gatos*” que compreende as organizações, entidades e instituições da ES.

Nesta perspectiva, ES incluirá, eminentemente, as cooperativas e as organizações do “terceiro setor” (ONG, Fundações, Institutos etc), enquanto que a ESOL incluirá organizações e instituições como os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) que serão apresentados posteriormente.

2.1 Economia Social (ES): elementos característicos, empresas e organizações pertencentes e experiências práticas

Sobre o termo ES, existe certo consenso de que foi nas primeiras décadas do século XIX, período caracterizado pelo processo de “emancipação” da ciência econômica, quando a utilização deste termo toma força. Para Montolio (2002), provavelmente esta expressão foi empregada pela primeira vez pelo economista da Escola francesa liberal, Charles Dunoyer (1768-1862). Também Tremblay (2009) assegura aos franceses a utilização pioneira ao termo ES.

¹⁶ Embora autores como Couto, Santos & Guerra (2012) consideram a ESOL como oposição às práticas de ES: “*O principal elemento distintivo da ESOL reside no princípio de solidariedade e reciprocidade, consubstanciado em novas soluções institucionais e metodologias de intervenção, afirmando-se em oposição às entidades tradicionais da ES, como sejam as cooperativas, as mutualidades, as associações e fundações, cuja atuação é exclusivamente realizada através dos princípios da ‘ortodoxia econômica’*” (p. 49).

Segundo Cruz (2006), vale lembrar que as iniciativas econômicas de caráter associativo em meio ao capitalismo é algo tão antigo quanto o próprio capitalismo. Em sua visão, Karl Marx (1818-1883) e Pierre Proudhon (1809-1864), com claras diferenças entre suas concepções, foram os primeiros a tratar desta problemática, à luz das formulações científicas da Economia Política, quando o movimento operário europeu emergia com força na cena política, em meio às revoluções de 1848. Estes autores desenvolveram, de forma pioneira, o debate acerca dos limites e das possibilidades de sobrevivência dessas iniciativas em meio ao desenvolvimento do capitalismo industrial.

Outro autor importante deste período, Robert Owen, mencionado por Vieira (2005), enfatizou o papel das cooperativas de consumo e de trabalho, com o intuito de propiciar melhor qualidade de vida para os trabalhadores, ao permitir a compatibilização do trabalho com as necessidades da família, da educação e da vida social.

Também Walras (1834-1910) e Marshall (1842-1924) ganharam bastante notoriedade teórica à medida que as teorias liberais voltaram à hegemonia no campo da economia a partir do final dos anos 1870. Eles defendiam a importância das cooperativas, bem como seu funcionamento em meio ao “livre mercado”, ou seja, ambos compreendiam as cooperativas como uma variante possível e desejável de firma capitalista, numa posição bastante próxima àquela defendida por Proudhon, com base, de um lado, na preservação do caráter concorrencial do mercado e, por outro, na democratização da renda e da riqueza (Cruz, 2006).

No entanto, o “*mainstream*” apostava em uma ciência social neutra de valores, claramente disciplinar, e cujo foco de análise seria o intercâmbio e o modo de produção capitalista (Chaves, 1998). Ou seja, conforme expressou Monzón (1989, p.3):

“definido el problema económico por la economía ortodoxa como un conjunto de principios que deben facilitar la elección entre los usos alternativos de unos recursos dados para obtener la satisfacción de las preferencias dadas de los individuos, queda fuera de su campo de estudio el comportamiento dinámico de los sistemas económicos reales, limitándose al análisis de la asignación de recursos bajo condiciones hipotéticas de mercado”.

É a partir de então, quando se desenvolve um acirrado debate epistemológico, no âmbito do pensamento econômico concernente às relações entre a economia, a política e a religião¹⁷. Nestas circunstâncias, os “verdadeiros” adeptos da “ES”, sensibilizados pela questão social, pelo tremendo custo humano da Revolução Industrial e pelo triunfo do capitalismo como sistema econômico, “acusam” a ciência econômica “dominante” de fazer abstrações da dimensão social em seu processo intelectual e, por tanto, de sua despreocupação pelos problemas sociais reais e por seus eventuais “remédios”; tarefas que consideravam puramente de responsabilidade dos cientistas sociais.

Como uma perspectiva alternativa, conforme observou Monzón (1987), não se pode dizer em uma “Escola” própria, mas de uma corrente que se caracteriza pela não aceitação do estrito quadro analítico neoclássico conformado por agentes e mercados. Em outros termos, há um “*desplazamiento*” da atenção de alguns intelectuais dos problemas relacionados à produção e alocação de recursos aos de distribuição destes entre a sociedade, levando em conta o explícito cenário de desemprego, pobreza e más condições de vida. Além do que:

“frente al enfoque metodológico utilizado por la economía ortodoxa, nos parece más útil y productivo el que se realiza teniendo en cuenta no sólo variables estrictamente económicas sino otras igualmente relevantes de orden sociológico, histórico, jurídico e institucional” (Monzón, 1987, p. 21).

Desde o final do século XIX, o significado do termo “ES” ganha novo sentido, tanto como objeto de estudo, quanto método e adquire maior importância, embora nunca tenha alcançado o mesmo *status* científico da *Economics*. Segundo Vienney (1994), mencionado em Chaves (1998, p. 6):

“a finales del siglo XIX, marcada por la sistematización de los modelos de la economía política, la expresión Economía Social cambia de significado. Anteriormente había sido utilizada por otros autores críticos con el modelo dominante, al que acusaban de separar las reglas de funcionamiento de la

¹⁷ Para uma análise mais aprofundada, é interessante ver Myrdal (1967; 1970), Dugger (1977); Cocharan (1979) y Tomás Carpi (1997). E também o relato do acirrado debate entre Marx e Engels em contra posição a Proudhon, em Cruz (2006).

economía e de la moral. Desde entonces, esta locución designará las disciplinas versadas en el estudio de ciertos tipos de actividades y de actores cuyas reglas escapan a la lógica dominante, siendo todas ellas necesarias para el funcionamiento del conjunto social.”

Segundo Salinas (2003), o termo ES advém de quatro correntes filosóficas:

- a) Corrente Socialista: inspirada no socialismo utópico de Saint-Simon, Owen, Fournier e Bichez; corrente esta que tendia relacionar o socialismo com a ES;
- b) Corrente Cristianismo Social Transformista: fortemente inspirada pelos católicos mais progressistas e tido como ponto de partida a fundação da “Sociedade da Economia Social”, em 1856, por Le Play;
- c) Corrente Liberal: influenciada por Dunoyer e Walras, defensores das associações populares e de trabalhadores como enfrentamento aos desequilíbrios do sistema capitalista e
- d) Corrente do Pensamento Solidário: subdividida em duas correntes, uma de raiz católica, representada por Charles Gide e, outra, de origem republicana, inspirada em Bourgeois, que reconhecia a solidariedade como um novo valor social.

Também para este autor, a ES se manifestou em três momentos históricos:

- 1) ES “subterrânea” (1830-1890): surgiu a partir das correntes de pensamento associativas, cooperativas e mutualistas para contraporem cientificamente aos canônicos clássicos da economia que não consideravam as tendências desumanas do capitalismo no arcabouço teórico-conceitual de análise da economia clássica;
- 2) A partir de 1900: tentativas de inserir o estudo e análise da ES como disciplina complementar à Economia Política, visando orientar a definição e interpretação das políticas da época;

3) A partir da década de 1970: embasada pela idéia de associatividade e cooperação, a ES passa a ser vista como um procedimento pós – keynesiano de saída da crise, através da reorganização dos setores populares para incorporar-se às atividades produtivas e de serviços ineficazes e ineficientes realizados tanto pelo Estado quanto pelo mercado.

Como já havia advertido Myrdal (1970), todo discurso científico e, em especial o relativo às ciências da sociedade, é guiado por “valorações”. Neste sentido, o núcleo central da preocupação dos estudiosos pertencentes ao discurso econômico “não-convencional”, ou seja, integrante da ES, caracteriza-se pelo enfoque de longo prazo, com valores morais, éticos e com ânsia de transformação social.

No entanto, cabe a questão: o que é a ES? No intuito de responder tal indagação, um primeiro aspecto que chama a atenção dos investigadores deste campo de estudo é a grande quantidade de terminologias existentes (Morais, 2007).

De acordo com Moreno & Chaves (2006, p. 91), *“esta inflación de locuciones se justifica en los diferentes modos de generación, actuación y comportamiento con que este sector se manifiesta en los distintos países”*. A diversidade terminológica existente foi minuciosamente descrita por Moreno (1996) e, de acordo com a autora, os termos mais frequentes são:

1) *“Terceiro Setor”*: quando se faz alusão aos dois outros “Setores”, a saber, Estado e Privado Capitalista;

2) *“Setor Voluntário”*: termo que tem como característica básica o caráter voluntário de uma parte muito relevante de pessoas que forma, trabalha e dirige atividades voluntárias;

3) *“Setor Não Lucrativo”*: termo empregado pelo Sistema Nacional de Contas Integradas das Nações Unidas que enfatiza o caráter não lucrativo de organizações que conformam o terceiro setor, entendendo que suas ações não têm o objetivo de obter benefícios para distribuí-los entre os indivíduos que as conformam, mas sim para designa-los a outros fins socialmente determinados;

4) “*Setor Filantrópico*”: referem-se àquelas organizações que canalizam recursos pessoais e materiais em prol de causas públicas ou sociais, sendo muito utilizado quando se tratam das Fundações;

5) “*Setor Caritativo*”: termo que enfatiza o apoio que o terceiro setor recebe da sociedade em geral, em forma de doações privadas, para objetivos de caridade ou utilidade social que os depositantes depositam o próprio setor;

6) “*Organizações Não Governamentais*” – ONG’s: termo que se refere àquelas entidades privadas que visam a promoção socioeconômica dos países mais subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento;

7) “*Setor Independente*”: termo que é utilizado para ressaltar o papel que o terceiro setor possui como força independente tanto frente à atividade do setor público, como com respeito ao setor lucrativo ou maximizador do benefício das atividades capitalistas;

8) “*Setor Intermediário*”: análogo ao anterior, enfatiza o papel do terceiro setor não lucrativo como terceira força social, ou seja, como o setor “mediador” entre os interesses do mercado e o das políticas das agências públicas, embora mantendo relações com ambos agentes;

9) “*Setor Isento de Impostos*”: considerando que na maioria dos países este setor desfruta de uma fiscalidade favorável, ou seja, com benefícios e isenções tributárias;

10) “*Economia Social*”: denominação que abarca tanto entidades genuínas do Terceiro Setor (Fundações, Associações), como a certas entidades de tipo comercial, mais orientadas ao mercado, tais como cooperativas, mútuas, etc.

Tremblay (2009) também enumera, por países, diferentes terminologias, como “*Social Economy*” (EUA e Canadá), “*Solidarity Economy*” (Argentina, Brasil, Chile e Quebec), “*People’s Economy*” (Ásia), “*Associative Movements*” (Senegal e Turquia), “*Civil Society*” (África do Sul) e “*Community Economic Development*” (Austrália, Nova Zelândia e Canadá anglo-xão).

Nesta perspectiva, cabe notar que a multiplicidade de terminologias referente ao setor se traduz em um outro problema, descrito por Barea & Monzón (2002, 22):

“las ambigüedades y contradicciones existentes a la hora de ofrecer información cuantitativa del sector de la Economía Social se deben, en buena medida, a la ausencia de una delimitación conceptual de su ámbito y al escaso rigor metodológico con que frecuentemente se elaboran las magnitudes agregadas correspondientes.”

Esta preocupação ainda é encontrada em estudos mais recentes, como em Tremblay (2009, p. 42) que, ao descrever o problema, afirma que *“it’s making difficult to quantify the breadth and scope of the sector”*.

Desta forma, a grande quantidade de terminologias é justificada pelos diferentes modos de geração, atuação e comportamento que este setor se manifesta nos diferentes países, ou seja, em cada nação, assim como em cada região, se adotam distintas terminologias para fazer frente ao setor, de acordo com aspectos históricos, culturais, políticos, jurídicos, etc. Além do que, conforme salientaram Moreno & Chaves (2006, p. 91): *“la elección de éstos como objeto de estudio por parte del científico social evidencia la existencia de juicios de valor en el proceso científico y denota una indudable carga política y ideológica”*.

Trata-se, portanto, de um setor em que, até o momento, não existe delimitação de suas fronteiras, ou seja, onde as entidades que o contemplam não estão definidas de forma consensual. Na visão de Moreno & Chaves (2006), o problema da diversidade terminológica, um dos temas que vem gerando um maior número de investigações e trabalhos científicos, está intimamente ligado ao problema da conceituação, ou seja, da definição do conjunto de organizações / entidades que integram este complexo setor.

Em complemento ao que já fora mencionado anteriormente sobre a ES, primeiro enfoque proposto por Moreno & Chaves (1998), o termo é provavelmente de origem francesa¹⁸ e

¹⁸ Charles Gide, no início do século XX, tomou para si a tarefa de avançar teoricamente na definição do objeto e das práticas da ES. Segundo ele, a “ciência da justiça social” era compreendida a partir de uma perspectiva com base em dois aspectos: a) o associativismo ligado às práticas dos atores sociais da classe trabalhadora (sindicalismo, cooperativismo, mutualismo) e b) às ações do Estado através da legislação social e da filantropia.

engloba organizações que desempenham atividades econômicas ligadas à cooperação, organizadas pelos próprios cidadãos, em torno de empresas baseadas em atitudes e formas de gestão democráticas, pode-se dizer que é bastante utilizado em países como França, Itália, Bélgica e, sobretudo, Espanha. Este enfoque define o “setor” a partir de uma concepção mais ampla, ou seja, como um conjunto de empresas e organizações cujas atividades produtivas respondem a princípios solidários (livre adesão, democracia interna, etc) e estão conectados ao “mercado” capitalista.

O conceito de ES foi estabelecido por seus próprios “protagonistas” para identificar um amplo conjunto de organizações socioeconômicas criadas para resolver necessidades comuns de determinados coletivos sociais (Monzón, 2006). Assim, a ES se estrutura como alternativa para “corrigir” os efeitos socioeconômicos atuais, com base na justiça social. Conforme destacou Chaves (1999), este enfoque supõe uma forma mais social e humana de exercer qualquer atividade econômica frente ao modo com que realiza a empresa capitalista tradicional.

2.1.1 Elementos característicos da ES

Mediante a falta de consenso para definir, classificar, mensurar e sistematizar o campo da ES e quais organizações fazem parte, é mister apresentar alguns elementos característicos que acadêmicos, profissionais e políticos vêm utilizando para identificar estas organizações, entidades e empresas. Nesse sentido, é possível detectar alguns elementos característicos e que diferenciam tais organizações e empresas das “tradicionalistas”.

O traço característico inicial é a premissa de que produzem bens ou serviços, ou seja, “*valor social*”. Em outras palavras, o Conselho Mundial de Cooperativas de Crédito resume em: “*no por el lucro, no por la caridad, sino por el servicio*”. Nesse sentido, o lucro é essencial para a sustentabilidade e o desenvolvimento das organizações e empresas da ES. No entanto, não é considerado como meta final, além do que, ele é utilizado e distribuído segundo as regras específicas inerentes às estruturas jurídicas previamente acordadas e definidas. O lucro e o excedente produtivo são necessários para a viabilidade socioeconômica dos EES e são,

geralmente, utilizados para a ampliação dos negócios e aprimoramento dos recursos humanos e da infraestrutura dos atores envolvidos.

Para Fonteneau, et al (2010), outras características, além da função econômico-social, podem nos ajudar a identificar organizações e empresas da ES. São elas: participação, solidariedade, participação voluntária e autonomia e dimensão coletiva.

Em relação à participação, cabe mencionar que os membros e usuários das entidades de ES possuem a oportunidade de serem donos e/ou de participarem ativamente do processo de tomada de decisões. Esta participação pode existir de diferentes formas. Nas cooperativas e associações, por exemplo, “*uma pessoa, um voto*” e a participação pode se dar, através de disponibilidade de recursos financeiros ou de aporte com trabalho, ambos de igual reconhecimento.

Em algumas situações, a participação na tomada de decisões pode se dar via consenso, sendo assim, o grau de participação pode variar amplamente de acordo com o tipo, porte da organização, bem como por nível de participantes (membros, beneficiários ou usuários). É possível, pois, constatar que umas entidades da ES são mais “*democráticas*” que outras. Também, a possibilidade de controle e de impor sanções, atos inseparáveis da participação, garantem que as decisões que se tomem estejam alinhadas com os objetivos acordados originalmente e com o “espírito” da organização.

Vale ressaltar que a natureza participativa de tomada de decisões é um dos importantes aspectos que diferencia as entidades e empresas de ES das privadas tradicionais ou das empresas públicas. Nesta perspectiva, é possível afirmar que estes processos operativos garantem e reforçam, em grande parte das organizações, a confiança do usuário, membro ou beneficiário nas organizações de ES.

Outro traço distintivo das cooperativas, das mutualidades e algumas associações é que as pessoas não estão obrigadas a participarem. Quando fazem, a realizam voluntariamente. Esta forma de atuação difere de alguns países ou de alguns momentos específicos onde estas entidades foram utilizadas por alguns governos ou autoridades coloniais para organizar a população de forma obrigatória para produzir e/ou impor processos políticos.

A dimensão coletiva refere-se ao fato de que o surgimento destas organizações da ES é o resultado da vontade de pessoas e/ou grupos que somam suas forças para satisfazer suas necessidades materiais, políticas, ideológicas, sociais e culturais. É por isto que alguns autores associam a coesão social e a identidade coletiva como fortemente pertencentes à ES (Defourny & Develtre, 1999). Tradicionalmente, este fator coletivo diferencia as entidades e empresas da ES das empresas privadas lucrativas, onde o empresário, concebido como indivíduo, é apresentado como a força motriz por trás da iniciativa. Sobre este aspecto coletivo, vale notar que a dimensão sistematicamente coletiva das organizações de ES, em alguns momentos, podem ser colocadas em dúvida, sobretudo quando estas crescem ou se profissionalizam intensivamente. Esta dimensão também pode ser questionada para empresas e organizações particulares, como em algumas empresas sociais e fundações.

Também, uma questão é fundamental, ao discutir a dimensão coletiva destas organizações, que concerne à liderança de seus fundadores ou dirigentes. Esta liderança é concebida como expressão da legitimidade, mas também como um fator que permite o acesso aos recursos internos e externos (confiança, compromisso, capital próprio, etc) que são mais difíceis de se mobilizarem através de outros meios. A liderança não é antinômica à dimensão coletiva de uma organização. Entretanto, por outro lado, na prática, uma liderança muito forte pode levar a formas de governança menos coletivas.

2.1.2 Empresas e Organizações da ES

Em se tratando das empresas e das organizações da ES, frente à dificuldade de conceituar, definir, e, conseqüentemente, quantificar o que pertence ou não a este “setor”, a seguir, pretende-se descrever alguns tipos de empresas e organizações deste “setor” comumente encontrados nas experiências e na literatura, visando esboçar alguns elementos comuns encontrados neste heterogêneo rol de atividades e organizações.

A partir de revisão bibliográfica realizada, das leituras em materiais específicos da área e conversas com especialistas e atores¹⁹, os principais tipos de empresas e organizações que contemplam a ES são as cooperativas, as sociedades mutuais, as associações e as empresas sociais. No entanto, embora estas sejam as mais comuns, vale ressaltar que não são as únicas, sobretudo no contexto atual, onde as inúmeras práticas se revelam como um grupo de interlocutores dinâmicos e em evolução e transformação, tais como as ONG's, Fundações, Institutos etc.

Cooperativas:

As cooperativas formalizadas pela *Rochdale Society of Equitable.Pioneers*, em Manchester, Inglaterra, se expandiu rapidamente e atualmente encontra-se em todo o mundo. Para se ter uma idéia, dados da Aliança Cooperativa Internacional – ACI²⁰, contabilizam cerca de 1 bilhão de membros cooperativos e mais de 100 milhões de empregos em seus 91 países membros. No Canadá e na Noruega, uma em cada 3 pessoas é membro de uma cooperativa; nos EUA, uma em cada 4; no Kênia, uma em cada 5, enquanto que em países como China, Argentina, Brasil e Malásia, já contabilizam, respectivamente, 180 milhões, 9 milhões, 6 milhões e 5,5 milhões de cooperativados.

Uma cooperativa pode ser definida, pela própria ACI, como uma “associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para satisfazer suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais em comum, através de uma empresa de propriedade conjunta e de gestão democrática”. Há que reconhecer que nem todas as cooperativas estão legalmente registradas e que atuem conforme seus ideais e valores.

¹⁹ Estas informações foram discutidas e registradas, na ocasião da estruturação e do evento internacional, intitulado: “*La Academia Internacional sobre Economía Social e Solidária*”, realizada pelo Centro de Formação Internacional da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Para este evento, foi elaborado um *reader*, “*Social and Solidarity Economy: buiding a common understanding*”, onde tive a grata satisfação e a rica oportunidade de fazer parte da equipe de consultores externos, com mais seis colegas de outras regiões do mundo, para a elaboração deste documento, a partir de duas semanas de intensos debates no Centro de Formação da OIT, em Turim, Itália, ao longo da primeira quinzena de agosto de 2010.

²⁰ www.ica.coop/

As cooperativas podem se encontrar em todos os ramos de atividade, como as agrícolas, as de seguros, as de crédito, as de trabalhadores, as de saúde, de consumidores, etc.

Em meio ao contexto de crise financeira a partir de 2007, alguns estudos, como os de Birchall & Ketilson (2009), por exemplo, mostram que o setor cooperativo, em âmbito internacional, tem sido particularmente forte no que diz respeito ao enfrentamento e, mais do que isso, apresentou um quadro de crescimento de suas unidades e atividades. Também, pode-se dizer que há um reconhecimento ao potencial das cooperativas no que diz respeito à redução da pobreza e em criar oportunidades de emprego.

Sociedades mutuais:

As organizações de ajuda mútua existem há algum tempo em todo o mundo. As sociedades mutuais são organizações cujo objetivo é essencialmente oferecer serviços sociais a seus membros individuais e às pessoas que delas participam. Estas sociedades, sejam formais ou informais, satisfazem as necessidades de suas comunidades, em serviços de saúde, apoio material a famílias pobres ou que passam por determinados problemas econômicos (má colheita, má temporada de pesca, etc). Nestas sociedades, mais comuns na Europa, os riscos são socializados e os recursos se encontram em um fundo comum. As principais diferenças entre estas sociedades e as de seguro tradicional, são que aquelas não são lucrativas e não criam “barreiras” à seleção de seus membros. A grande maioria destas sociedades atuam no setor da proteção social.

Para se ter uma idéia, a *Association Internationale de Mutualité* – AIM²¹, é um grupo de organizações de seguro de saúde e proteção social que opera conforme os princípios de solidariedade e a partir de uma orientação não lucrativa, fundada na década de 1950. AIM possui membros na Europa, América Latina, América do Norte e África; somente na Europa, contabiliza mais de 100 milhões de afiliados e 170 milhões de beneficiários.

²¹ www.aim-mutual.org/

Associações e organizações comunitárias:

As associações sejam organizações voluntárias, comunitárias, não lucrativas, ou de interesse econômico privado, conformam um grupo heterogêneo e operam em diversos campos. As associações, independentemente de serem “modernas”, “comunitárias” ou “tradicionais”, o fato é que todas elas devem operar com base em regras negociadas previamente, a partir do controle social e perseguirem os mesmos objetivos.

Do ponto de vista das associações comunitárias, estas têm sido criadas com o intuito de reduzir as brechas entre os indivíduos e as autoridades, visando atender seus objetivos socioeconômicos, políticos e culturais. As associações, de forma geral, possuem métodos de gestão mais flexíveis e proporcionam uma base para novas formas de sociabilidade, particularmente nas áreas urbanas.

Empresas sociais:

As empresas sociais se constituem como algo relativamente recente e um fenômeno emergente. Na Europa e na América do Norte, por exemplo, o fenômeno surgiu na década de 1970, como uma resposta às necessidades sociais insatisfeitas e aos limites das políticas sociais e laborais tradicionais para tratar a exclusão social (Nyssens, 2006). Este tipo de empresa surgiu e vem crescendo impulsionadas pela necessidade e vontade de algumas associações voluntárias de gerar emprego para as pessoas excluídas do mercado de trabalho e também por parte de alguns empresários individuais que queriam administrar negócios com objetivos sociais.

As empresas sociais se referem a uma variedade de situações e possuem inúmeras definições. Segundo Thompson & Doherty (2006), as empresas sociais são “*organizações que buscam soluções empresariais a problemas sociais*”. Para Yunus (2008), a empresa social não é uma “*instituição de caridade*”; “*é uma empresa em todos os sentidos*”. Em sua visão, ela deve recuperar suas despesas e, ao mesmo tempo, alcançar seus objetivos sociais. Além do que, deve

ter lucro, no entanto, este deve permanecer na empresa, em prol de melhoria de seus colaboradores e de sua infra-estrutura.

Yunus²², inclusive, defende a existência de dois tipos de empresas sociais: a) aquelas cujo foco principal é proporcionar um benefício social, ao invés da maximização de lucros para os seus proprietários. Como exemplo, cita determinadas empresas que pertencem a investidores que buscam reduzir a pobreza, oferecer assistência médica para os pobres e não terem retorno financeiro e b) empresas sociais bastante diferentes destas primeiras, caracterizadas por empresas que objetivam a maximização do lucro e que pertencem a pessoas pobres ou desprovidas de recursos, cujos recursos para sua sobrevivência, bem como os das empresas, advêm destas atividades.

De maneira geral, as empresas sociais devem caracterizar-se por: a) possuir propósito social claro e enunciado em seu objetivo principal; b) utilizar um modelo empresarial financeiramente sólido e sustentável, com geração de excedente; c) responsabilizar-se perante seus acionistas, com mecanismos adequados de medir e demonstrar os impactos sociais e d) deve aliar a rentabilidade a mudanças sociais.

Em outras palavras, segundo Travaglini et al (2008), as empresas sociais possuem as seguintes características:

(i) orientação para os negócios: estão diretamente envolvidas na fabricação de produtos e na prestação de serviços para o mercado;

(ii) orientação para causa social: têm causas sociais ou ambientais explícitas, tais como a criação de emprego, treinamento etc., e seus lucros são reinvestidos para atingir seus objetivos sociais;

²² Premio Nobel da Paz e fundador do Grameen Bank. Informação contida em seu site: www.muhammadyunus.org

(iii) propriedade social (*social ownership*): são organizações autônomas, sua governança e estrutura de propriedade são baseadas na participação direta de grupos de *stakeholders* ou de administradores ou diretores que controlam a empresa. Elas são transparentes para com seus *stakeholders* e para com a comunidade, por meio dos impactos social, ambiental e econômico que trazem. Quanto à distribuição de lucros, o autor afirma que estas empresas o utilizam para o benefício da comunidade e dos envolvidos na empresa, mas sempre com propósito de promover a integração econômica e social de pessoas não favorecidas.

Fundações:

Assim como nas cooperativas, as fundações podem ou não serem parte de organizações que contemplam a ES. Há, em alguns países, distinções entre as fundações de benefício público ou caritativa e as fundações privadas. As primeiras perseguem objetivos não lucrativos e de valor público, contemplando, portanto, objetivos comunitários. Já as segundas, também buscam objetivos não lucrativos, embora possam ser de natureza privada. No entanto, estas são criticadas por alguns autores por, freqüentemente, caracterizarem-se por atividades realizadas por grandes empresas multinacionais, onde a ausência de governança participativa e as medidas para evasão de impostos configuram-se como os principais motivos de sua existência.

A vinculação das fundações à ES continua sendo um debate aberto e sem resposta definitiva, por abarcar uma ampla variedade e natureza de ações, às vezes, contraditórias. Na dúvida, para diferenciar as que são ou não pertencentes à ES, deve-se verificar os traços característicos da organização, especialmente, no que tange à natureza democrática de seu processo de tomada de decisões.

Em se tratando deste enfoque, relacionado ao “terceiro setor”, que também é contemplado pela visão ampla de ES, vale mencionar que, de acordo com Moreno & Chaves (2006), tal enfoque (“*non-profit organizations - NPO*”) de raiz anglo-xana, apresenta como principais traços característicos: o princípio de não distribuição de benefícios às pessoas que as controlam, mas sim para a realização de seus objetivos, bem como a ajudar pessoas que não

exercem nenhum controle sobre a organização e a mobilidade de recursos voluntários, seja trabalho, sejam doações.

Segundo Toscano (2002), dentro deste enfoque podem-se detectar duas orientações distintas, sendo uma por apresentar uma maior vinculação para o mercado (como nos EUA e Reino Unido) e outra, mais vinculada ao desenvolvimento do Estado de Bem Estar (como na Alemanha e nos países escandinavos).

Sobre este enfoque, deve-se mencionar que, em meados dos anos 1990, no âmbito de um Projeto de Pesquisa liderado pela Universidade de Johns Hopkins, os professores Salamon & Anheir precisaram uma definição operativa, que vem sendo recorrente e internacionalmente utilizada nos estudos sobre o tema (Moreno & Chaves, 2006). De acordo com este estudo, cinco requisitos básicos são considerados para que uma organização/instituição/entidade possa fazer parte do “terceiro setor”: organização formal, privada, não lucrativa, com auto-governo e com participação voluntária (Monzón, 2006).

Entre os dois primeiros enfoques relatados, o da ES e o do NPO, ambos considerados como parte da ES para aqueles que adotam a visão ampla, de acordo com Moreno & Chaves (2006), há uma considerável literatura discorrendo sobre suas semelhanças e diferenças. Para eles, a grande diferença reside no problema da definição do setor, ou seja, de quais entidades ou empresas entram em uma e não em outra. No enfoque da ES, diferentemente do NPO, consideram como entidades pertencentes, tanto àquelas que atuam no mercado e que competem em igualdades de condições com os outros setores institucionais (como cooperativas), quanto àquelas que atuam no âmbito de “não-mercado”, cooperando com o setor público ou complementando sua ação em atividades que este não vem atuando, por razões diversas, sejam econômicas, políticas, etc. (como as Fundações e Associações). Para os autores, a ES é convergente à ideia de uma “economia plural”, onde os três “setores institucionais” (Mercado, Governo e Terceiro Setor) atuam no âmbito do mercado e do “não-mercado”, em prol de um desenvolvimento social e econômico coletivo.

Para se ter uma ideia, do ponto de vista europeu, constata-se que em todos os Estados membros existe uma atenção ao terceiro setor, ou de algum sistema distinguido daquele constituído pelas empresas capitalistas tradicionais e pelo setor público. Frente ao contexto de

diversidade e de realidades nacionais muito variáveis, é interessante mencionar que os estudos mais recentes classificam em três grupos de países, de acordo com a forma que tratam o tema: a) países que contam com um setor de ES estabelecido e reconhecido institucionalmente, tais como Bélgica, França e Espanha; b) países que afloram uma ES “emergente”, como Dinamarca, Finlândia, Grécia, Irlanda, Portugal, Reino Unido e Suécia; c) países que respondem a um critério distinto em torno do terceiro setor não-lucrativo, a partir da idéia de NPO, como Alemanha, Holanda, Áustria e Luxemburgo.

Mediante tais imprecisões para a definição / conceituação / quantificação do termo ES e das entidades que dele fazem parte, cabe citar o exemplo espanhol; país onde a ES possui uma definição própria, em estágios avançados, além do acentuado grau de reconhecimento jurídico, econômico, político e social (Barea & Monzón, 2002; Montolio, 2002; Morais, 2007 a).

Depois de uma década de discussão com especialistas no tema, de diferentes vertentes, escolas e orientações político-ideológicas, há um consenso de que o “setor” da ES é formado por dois grandes “subsetores”: a) “*ES de Não – Mercado*”, formado por instituições sem fins de lucro ou que se dedicam à produção de serviços “não destinados à venda”, tais como as associações e fundações e b) “*ES de Mercado*”: formado por i) “Empresas Não Financeiras”, como cooperativas, sociedades laborais²³, sociedades agrárias de transformação e outras empresas mercantis não financeiras controladas por agentes da ES; ii) “Entidades de Crédito”, tais como as cooperativas de crédito, caixas de *ahorro* e entidades de créditos cooperativos; iii) “Empresas de Seguros”, como as mutuas de seguro, mutuas de previdência social e cooperativas de seguros²⁴.

Conforme se nota, neste país, a ES possui um conceito amplo e diversificado, que representou, em 2000, cerca de 10% do PIB espanhol, e que contabilizou, em 2005, cerca de 46 mil empresas somente no subsetor de “ES de Mercado” (CEPES, 2006; Morais, 2007). Em que pesem as devidas críticas em torno das entidades pertencentes a este “setor” no país, os

²³ As Sociedades Laborais – SLL – constituem uma forma jurídica de empresa específica da legislação espanhola que admite tanto a sócio-trabalhadores, como a sócio-capitalistas. As SLL foram concebidas a partir do final dos anos 1970, num contexto de crise de empresas e a necessidade dos trabalhadores preservarem seus postos de trabalho. Atualmente, depois de seu reconhecimento jurídico em 1986, elas se caracterizam como uma forma empresarial orientada ao fomento do auto-emprego, sobretudo em coletivos com problemas de incorporação ao mercado de trabalho e também àqueles que desejam melhorar suas condições laborais a partir da criação de empresas próprias. Para uma descrição mais detalhada, ver Toscano (2002).

²⁴ Uma revisão bibliográfica detalhada sobre as Entidades que compõe a ES na Espanha foi realizada por Morais (2007).

Professores Barea & Monzón, argumentam que todas elas: a) apresentam uma organização formal; b) realizam uma atividade produtiva que se sustenta com certa dotação de recursos; c) a obtenção de um benefício não é o objetivo único para a organização; d) as decisões são tomadas de maneira democrática e e) de um modo geral, se defendem valores como a solidariedade, cooperação e onde os interesses coletivos ocupam lugar mais destacado que os do capital.

2.1.3 ES no Brasil

O termo ES não é tradicionalmente utilizado no Brasil²⁵, apesar das organizações que atuam na interface entre a economia e a sociedade constituírem um fenômeno social expressivo e cada vez mais reconhecido. No entanto, assim como a maioria dos estudos sobre o tema em outros países, no Brasil não existe um consenso sobre o que é ES e quais entidades a constitui.

Do ponto de vista científico, conforme apontou Serva & Andion (2006, p. 39),

“o campo parece se encontrar numa fase pré-paradigmática, de acordo com o conceito estabelecido por Kuhn (1987), em que os contornos dos paradigmas e das teorias de base ainda estão sendo construídos pela comunidade científica e também por profissionais do campo que atuam no âmbito da pesquisa.”

Já no que diz respeito à esfera da *práxis*, percebe-se uma ampla gama de atores e formas jurídicas que constituem o campo, sendo as cooperativas, por exemplo, as mais fáceis de distinguir e com maior tradição em nosso país.

Segundo apontou os autores anteriormente mencionados, a ES se caracteriza cada vez mais como um “*microcosmo semi-autônomo*” que tem suas próprias normas, regras e códigos, os quais devem ser dominados por aqueles que desejam entrar no campo. No entanto, “*longe de ser um campo homogêneo, ele é composto por disputas simbólicas, por contradições entre indivíduos e entre grupos, cada um buscando manter o seu lugar e conquistar novas posições em*

²⁵ Ou, conforme afirma Tesch (2004, p. 86): “*O termo ES é desconhecido no Brasil*”.

busca de hegemonia” (p. 41). Nesse sentido, para começar compreender as concepções e as teorias que são subjacentes à produção bibliográfica difundida atualmente no Brasil, é mister entender, mesmo que de forma sintética, os diferentes estudos que compõem o campo científico nascente no país.

Para tal, segue-se o já realizado esforço de classificação de algumas correntes proposta por Serva & Andion (2006), embora reconheçam a possibilidade de correr determinados riscos de imprecisões.

Vale lembrar que, com exceção dos estudos na esfera do cooperativismo, a produção científica no setor da ES é relativamente recente e, embora se utilizando de diversas denominações (ESOL, terceiro setor, ONG’s, etc.), a quantidade de estudos que abordam iniciativas da sociedade civil de cunho socioeconômico não pára de crescer. Conforme observaram os autores, *“emoldurados sob vários rótulos e conceitos (...), tais estudos vêm se multiplicando e constituindo paulatinamente um novo campo científico no país”* (p.53).

Partindo-se desta constatação, os autores realizam uma apresentação dos principais conjuntos de estudos que participam da construção deste *“novo campo científico”*, tomando como referência a filiação teórica e os conceitos principais que caracterizam cada conjunto e não somente a simples questão da nomenclatura. Assim, *“tentando lançar um olhar global sobre o campo”*, sem a pretensão de um levantamento exaustivo de estudos e de autores, mas sim com a intenção de fornecer um panorama geral da elaboração conceitual da ES no Brasil, os autores sugerem a existência de, ao menos, quatro conjuntos distintos, a saber: a) os estudos do *“cooperativismo”*; b) a corrente do *“terceiro setor”*; c) os estudos interdisciplinares sobre organizações da sociedade civil e d) a corrente *“neomarxista”*, em se referindo à ESOL.

Percebe-se que tal tipologia proposta por Serva & Andion (2006) para o estudo do caso brasileiro assemelha-se com a que se utiliza neste trabalho, dos enfoques propostos por Moreno & Chaves (2006). Nesse sentido, abordaremos neste item, que trata de organizações mais especificamente relacionadas à ES, dos estudos do cooperativismo e a corrente do terceiro setor.

Antes de tratar destes estudos, cabe registrar que, a despeito dos estudos interdisciplinares sobre as organizações da sociedade civil (aspecto *“c”* supramencionado), onde se inserem diversos estudos de caráter interdisciplinar que tentam abordar o fenômeno da

progressiva organização desta no Brasil, bem como de suas repercussões diretas ou indiretas para a ES, os autores Serva & Andion (2006) propugnam a ideia de não atribuir a este conjunto de estudos a denominação de “corrente”, tendo em vista a constatação de uma “*razoável pluralidade interna, principalmente no que diz respeito aos pontos de vista sob os quais as análises se realizam*” (p.57).

No entanto, a opção por colocarem juntas no mesmo apanhado se dá pelo fato da constatação de alguns traços comuns, como: i) a adoção do conceito de sociedade civil como uma esfera “semi-autônoma” face ao Estado e ao mercado e, ao mesmo tempo, em constante relação com os mesmos; ii) o reconhecimento de que a sociedade civil e suas organizações constituem um campo marcado pela complexidade e, portanto, requer uma abordagem interdisciplinar; iii) o interesse em analisar os aspectos sociais, econômicos e políticos presentes no âmbito das organizações da sociedade civil, buscando compreender sua contribuição para o avanço da democracia, a ampliação da coesão social e o reforço a uma economia plural, embora reconhecendo seus limites e contradições.

Dentre os temas existentes neste conjunto de estudos, o relativo ao funcionamento das organizações da sociedade civil é bastante encontrado nas áreas dos estudos organizacionais. De acordo com Serva & Andion (2006), o ponto de partida se deu em 1986, no âmbito do Departamento de Administração Geral da Escola de Administração de Empresas – EAESP, da FGV/SP, denominado na época como estudos de organizações “*alternativas*”. Segundo eles, os principais trabalhos realizados foram os de Garcia (1986, 1987 a e 1987 b) e, em relação a abordagens qualitativas, classificação e gestão destas organizações, foram os de Guerreiro Ramos (1965, 1983, 1986 e 1989). Posteriormente, seguindo a inspiração destes autores, outros trabalhos foram elaborados, com destaque aos temas referentes à nacionalidade das organizações (Serva, 1983; 1996; 1997 a; ²⁶1997 b; 1997 c), à natureza e à gestão em organizações de ESOL (respectivamente, França Filho, 2002 e Andion, 1998; 2005). Outros tipos de temas encontrados no âmbito dos estudos interdisciplinares sobre as organizações da sociedade civil referem-se ao esforço para estabelecer tipologias conceituais no campo destas organizações, em virtude da imprecisão conceitual que marca este setor (Andion, 1998; 2005; Landin, 2002; Teixeira 2003), à tentativa de analisar a relação destas organizações com o Estado (Serva 1997;

Dagnino, 2002; Teixeira, 2002) e à formação de redes nestas organizações, como, por exemplo, a articulação entre atores de movimentos sociais e culturais (Scherer-Warren, 1996)²⁷.

De acordo com os autores utilizados para esta classificação, de forma geral, pode-se perceber que os estudos sobre as organizações da sociedade civil trazem para o debate o pluralismo de uma “*nova economia social brasileira*”, onde a dimensão sócio – política é central em suas análises. Há também, por outro lado, uma “*nova*” delimitação das esferas econômica e social numa perspectiva de “*economia plural*”, na qual outros componentes além da economia mercantil internacionalizada são considerados, tais como uma “*economia de mercado territorializada*”, economias “*não mercantis*” e “*não monetárias*”, e também uma ES “*baseada sobre a hibridação do mercado, redistribuição e reciprocidade*” (p. 62).

Retomando os aspectos “a” e “b” já apresentados acima, os estudos do cooperativismo, considerado como a mais antiga produção teórica no campo da ES no país, dentre as mais diversas correntes teóricas, duas correntes possuem uma forte influência no pensamento cooperativo brasileiro: a doutrina cooperativa de inspiração “*rochdaleana*” e a corrente da “*racionalidade econômica e administrativa*”. Na verdade, o corpo da doutrina cooperativa é composto por diversos eixos, todos tendo como base os princípios estabelecidos pelos pioneiros de Rochdale²⁸. Segundo Serva & Andion (2006, p. 52):

“Do período inicial do cooperativismo no Brasil (fim do século XIX) até os anos de 1970, predominou claramente o pensamento da doutrina rochdaleana. Alguns dos principais temas abordados por autores brasileiros são a reconstituição histórica do cooperativismo nacional e suas tendências (Pinho, 1982; Schneider & Lauschner, 1982; Moura, 1973), a análise da evolução da legislação cooperativista e da relação entre as cooperativas e o Estado (Marques Pinho, 1973; Bulgarelli, 1973), a doutrina cooperativa e o desenvolvimento econômico (Pinho, 1962; 1973), a filosofia social do cooperativismo (Klaes, 1982), o comportamento e o dilema do ‘homem cooperativo’” (Pinho, 1977).

²⁷ Todos estas citações, bem como suas referências bibliográficas, se encontram em Serva & Andion (2006).

²⁸ Tida como a primeira cooperativa moderna inglesa, fundada em 1844 por 28 obreiros, cujos principais valores e princípios (empresas democráticas, de livre adesão, igualdade de direito de voto, criação de patrimônio irrepatriável, etc) foram adotados por todas as classes de cooperativas existentes atualmente.

A partir dos anos 1970, o enfoque pragmático da “*racionalidade econômica e administrativa*” no campo das cooperativas chega ao Brasil, “*exercendo uma forte influência até o presente*” (p. 52). Este momento foi também marcado pelo acirramento das críticas em relação a esta nova “*postura*” do cooperativismo, com base na eficiência, na competitividade e nas inovações tecnológicas e organizacionais, visto que “*desse período em diante torna-se nítida a priorização do caráter empresarial na maioria das cooperativas brasileiras*” (Pinho, 1982, p. 66). Segundo esta autora, “o cooperativismo sem Rochdale, isto é, distanciado de qualquer conteúdo doutrinário, é na realidade uma inadequação pragmática da atividade econômica cooperativista no contexto das modernas economias nacionais”²⁹. Ainda de acordo com ela, há atualmente a tentativa de construção de um “*novo cooperativismo*”, com base em uma síntese entre as duas correntes acima apresentadas, enfocando as cooperativas como “*empresas eficazes*”, mas com “*gestão democrática*”.

De fato, devido tanto à tradição, quanto à importância econômica das cooperativas na economia brasileira como um todo, “*é de se esperar que a produção científica nesse campo continue a se expandir, intensificando o debate entre as suas correntes internas e assim ampliando a riqueza dos estudos sobre a economia social no país*” (Serva & Andion, 2006. 53)³⁰.

Para se ter uma idéia quantitativa deste segmento no Brasil, no âmbito das cooperativas informadas e contabilizadas pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), cabem algumas informações que constam no Informativo Técnico da OCB (2008), em seu estudo intitulado: “Panorama do cooperativismo no Brasil: censos, exportações e faturamento”. Vale mencionar que a OCB organiza as cooperativas, com base em 13 ramos principais: agropecuário, crédito, educacional, saúde, infraestrutura, transportes, turismo e lazer, produção, especial, mineral, consumo, trabalho. O Quadro 1 sintetiza as principais informações.

²⁹ Vale discutir e analisar o papel de determinadas cooperativas neste atual estágio do desenvolvimento capitalista em nosso país, visto que algumas “cooperativas”, longe de atuarem como instrumentos de luta e de defesa dos trabalhadores contra a precarização do trabalho e o desemprego, na verdade vêm atuando como forma de precarizar e mesmo de destruir os direitos dos trabalhadores, conquistados por meio de muitas lutas da classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial (Antunes, 2005). Nesta mesma perspectiva, Krein (2003) atenta que, inseridas na lógica da flexibilização do trabalho, as cooperativas profissionais ou de prestação de serviços permitem a execução do trabalho sem a caracterização do vínculo empregatício e, portanto, sem os direitos trabalhistas assegurados na legislação e na Convenção Coletiva.

³⁰ Sobre o tema referente à conformação, as tendências e os desafios do cooperativismo no Brasil, é interessante ver Teixeira & Domingo (2002).

Quadro 1: Informações sobre o cooperativismo no Brasil, 2008

- 7.727 cooperativas filiadas a OCB (Aumento de 66% entre 2000 e 2007). Por setor: Trabalho: 1826, Agropecuário: 1544, Crédito: 1148, Transporte: 954, Saúde: 919, Habitação: 381, Educação: 337, Produção: 208, Outros setores: 366;
- 7,69 milhões de afiliados. Crédito: 2,851 milhões, Consumo: 2,468 milhões, Agropecuário: 888 mil, Infraestrutura 628 mil, Trabalho: 335 mil, Saúde: 246 mil, Habitação: 99 mil, Transporte: 88 mil, outros setores: 93 mil.
- Empregos: 251 mil trabalhadores (Aumento de 48% entre 2000 e 2007), com destaque ao Ramo Agropecuário (140 mil);
- Faturamento: US\$ 41, 2 milhões no ano de 2007.
- Exportações das cooperativas (US\$ 3.300,00 milhões – Aumento de 18% em relação a 2006 – segundo SECEX, concentradas nas vendas do ramo Agropecuário).
- % das exportações por setor: complexo sucroalcooleiro: 32,79%, complexo soja: 25,91%, carnes: 25,91%, café: 8,32%.

Fonte: OCB (2008).

Informações mais recentes do cooperativismo brasileiro³¹ mostram que no Brasil há, em 2010, 6.652 cooperativas filiadas, 9.016.527 associados e quase 300 mil empregados. Do ponto de vista do ramo de atividade e em relação ao número de cooperativas, os de agropecuária, crédito, trabalho e transporte, nesta ordem, são os mais representativos no Brasil. Já em relação ao número de associados, os setores de crédito e consumo apresentam um destaque significativo, enquanto que, em se tratando do número de empregados, os de agropecuária de crédito são os ramos que mais empregam. Conforme se percebe, os dados apontam, para o ano de 2010 ante o de 2009, para uma redução do número de cooperativas afiliadas à OCB, de 8,5%, enquanto que, neste mesmo período, o número de associados e de empregados aumentou, respectivamente, 9,3% e 8,8%. Por Estados, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro apresentam, nesta ordem, o maior número de cooperativas, enquanto que o maior número de associados está em São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e Paraná. Do ponto de vista do emprego gerado, além destes Estados, o de Mato grosso do Sul também se destaca como o Estado onde as cooperativas vêm gerando mais emprego.

³¹ Disponíveis em: <http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/numeros_do_cooperativismo_2010.pdf> (acesso em 02.08.2011).

No que concerne aos estudos do “terceiro setor” no Brasil, assim como descrito nos estudos internacionais, este enfoque está voltado mais para o estudo das organizações que não possuem objetivo de lucro e que visam à promoção do interesse geral. Assim, nestes estudos, o termo “terceiro setor” é empregado na mesma acepção originária dos países anglo-saxões, ou seja, referindo-se ao conjunto de organizações que atuam na esfera pública e não pertencem ao aparelho burocrático do Estado, nem ao setor das empresas privadas e demais instituições que integram a economia de mercado. Refere-se, portanto, a um vasto conjunto de organizações como as ONG’s, fundações, institutos empresariais, entidades filantrópicas, organizações populares, organismos internacionais de cooperação, etc.

Atualmente, pode-se dizer que tal enfoque tem como um dos traços principais, o caráter complementar às ações do Estado e do mercado, a partir de uma visão integradora da vida pública. Esta corrente é profundamente influenciada pelos autores americanos ligados ao NPO, que a veem como uma forma de compensação das “falhas” de um sistema centrado na economia e no mercado. Neste particular, conforme notaram Serva & Andion (2006, p. 55), “*as ideias de Jeremy Rifkin têm tido grande aceitação por essa corrente no Brasil ao pregar a absorção dos desempregados da economia de mercado pelas organizações de um terceiro setor fortalecido*”. Os autores lembraram que em uma publicação conjunta com estudiosos brasileiros, Rifkin (1997) afirma que “*o êxito do mercado e do governo democrático vai depender, finalmente, do êxito do setor civil. Se o setor civil for forte e politicamente ativo, o mercado florescerá no próximo século*”.

Ainda em relação a este enfoque, vale mencionar que os detratores desta visão argumentam que, fortemente inspirada na ideologia liberal norte-americana manifestada nos estudos do NPO, essa “*linha de pensamento*” idealiza certa “*harmonia*” no campo de interação das organizações da ES, por meio do estabelecimento de “*parcerias operacionais*”, numa relação de “*complementaridade funcional*” em relação ao Estado (com a prestação de serviços de interesse geral), e ao setor privado (por meio da “*reparação*” das fissuras deixadas pela crise do sistema capitalista contemporâneo). Desta forma, salientam Serva & Andion (2006, p. 57):

“o conteúdo político e o potencial de mudança institucional que poderiam acompanhar a afirmação da sociedade civil organizada (pela sua diferenciação

do Estado e do setor privado) são sutilmente negados, reforçando-se a categorização de um terceiro setor efetivamente percebido a reboque dos dois primeiros.”

Do ponto de vista da quantificação desse segmento no Brasil, foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), um mapeamento intitulado “As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil”. Utilizando-se os dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), realizado pelo IBGE, a partir de tabulações especiais que levaram em conta cinco parâmetros para selecionar o objeto de estudo³² (entidades privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, autoadministradas e voluntárias), das 500 mil entidades sem fins lucrativos registradas, obteve-se um subconjunto de análise que contemplou 276 mil entidades para o ano de 2002.

Como principais conclusões, a pesquisa revelou que as organizações são relativamente novas, pois 62% foram criadas a partir dos anos de 1990 e que a cada década se acelera seu ritmo de crescimento. Para se ter uma ideia dessa constatação, nos anos de 1980 as organizações que apareceram eram 88% mais numerosas que as que existiam nos anos de 1970, e em relação às que apareceram nos anos de 1990, eram 124% superior às que existiam nos anos de 1980; e somente de 1996 para 2002, registraram um aumento de 157%. Outras características apontam que, em sua grande maioria, são pequenas organizações (77% delas não possuem qualquer empregado e somente 7% contam com 10 ou mais assalariados), embora haja uma concentração da mão de obra em poucas organizações, uma vez que somente 1% delas possui 100 ou mais empregados, reunindo 61% do total das pessoas ocupadas nesse âmbito de estudo. Em relação aos postos de trabalho gerados nesse setor, dois dados interessam ser reproduzidos: o primeiro refere-se ao fato de que, do conjunto do total dos ocupados em organizações formalmente registradas no país, o número de empregos gerados nessas organizações corresponde a 5,5 % deles, e o segundo refere-se ao significativo aumento dos postos de trabalho entre um período de apenas seis anos: em 1996, registravam-se 1.039.925 postos, saltando, em 2002, para 1.541.290, o que significa um aumento de quase 50%. Do ponto de vista setorial, as áreas de educação e

³²

Vale lembrar que as cooperativas estão excluídas desse âmbito de análise.

saúde ocupam mais da metade das pessoas ocupadas, seguida da assistência social, que, em terceiro lugar, corresponde a 15% do total dos ocupados. Por regiões do país, somente a Região Sudeste concentra 44% das fundações privadas e associações sem fins lucrativos, sendo que só São Paulo (21%) e Minas Gerais (13%) reúnem 1/3 das organizações existentes no Brasil. No que diz respeito à massa salarial, os dados da pesquisa apontam para o valor de R\$ 17,5 bilhões no ano de 2002. Uma versão mais recente desse estudo foi realizada pelas mesmas instituições e, segundo a pesquisa, entre 2002 e 2006, o número de entidades enquadradas nesse tipo de organização cresceu 22,6%, passando de 276 mil para 338 mil.

Em termos gerais, como se tentou mostrar, seguindo a sistematização elaborada por Fonteneau et al (2010), pode-se dizer que:

a) A ES refere-se a formas específicas de organizações e empresas, sendo os tipos mais comuns, as cooperativas, as sociedades mutuais, as associações, as organizações comunitárias, as empresas sociais, as fundações. Constitui-se, portanto, em grupo de organizações dinâmicas e em evolução;

b) As organizações de ES possuem características comuns que as diferenciam de organizações da economia pública e da economia privada tradicional, uma vez que as primeiras perseguem objetivos econômicos e sociais combinados, além do que, compartilham princípios operativos específicos baseados na participação, na solidariedade, na inovação, na incorporação voluntária e na propriedade coletiva;

c) ES, ESOL, economia popular e organizações sem fins de lucro são conceitos divergentes, porém relacionados. Todos possuem certas origens geográficas e antecedentes teóricos que enfatizam dimensões particulares desta forma econômica;

d) As organizações de ES podem oferecer vantagens comparativas para abordar os desafios sociais, econômicos e políticos em todo o mundo, incluindo a coesão social, o “empoderamento” e o reconhecimento de uma economia plural;

e) A ES está, portanto, adquirindo mais importância no momento atual, tendo em vista a crise econômica, sobretudo na Europa, uma vez que as saídas exigirão, dentre outros aspectos, um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

2.2 Economia Solidária (ESOL): especificidades e contribuição latino-americana

Em se referindo ao “*terceiro enfoque*” proposto por Moreno & Chaves (2008), o da ESOL, vale lembrar que, provavelmente, suas raízes foram desenvolvidas na França ao longo dos anos 1980, e se identifica com um conjunto de organizações de caráter plural em suas formas, atuações e atividades econômicas, objetivando a busca de “*utilidade social*” em prol dos coletivos mais desfavorecidos. O termo “*solidária*” se aplica levando em conta a ideia de “*solidariedade*”, em contraste com o individualismo competitivo, característico do comportamento econômico das empresas capitalistas. Sob este conceito se aglutinam um conjunto de organizações que, de um lado, fomentam a solidariedade entre os membros a partir da autogestão e, por outro, praticam a solidariedade entre os trabalhadores em geral, com maior ênfase nos mais desfavorecidos.

Na verdade, neste enfoque se aglutinam recursos e convergem forças de muitas naturezas, como aquelas procedentes da “*economia mercantil*”, na medida em que conformam entidades que operam com base em “*forças de mercado*”; na economia “*não-mercantil*”, visto que uma parte de suas entidades realizam funções tradicionalmente ligadas ao setor público; na economia “*não-monetária*”, dado que neste setor se identificam numerosas formas de intercâmbio recíproco e auto- produção entre os indivíduos e também como fonte de iniciativas locais, uma vez que alguns autores identificam a ESOL como “*serviços de proximidade*”. Nesse sentido, a união destas “*forças*” implica numa conexão entre as dimensões políticas e sociais como modo constitutivo das entidades que conformam a ESOL (Moreno & Chaves, 2006).

A partir deste marco conceitual, geram-se uma série de práticas socioeconômicas com o objetivo conjunto de incrementar as oportunidades de “*socialização democrática*” e a oferta de emprego, levando em conta o questionamento político entre o econômico e o social. Este enfoque

pretende, assim, fazer frente à crise de “*integração social*” pelo trabalho e pelos laços cívico e social. Segundo Moreno & Chaves (2006), a ESOL é concebida como uma forma de “*democratização da economia*”, mais que um renascer da filantropia, pois combina a participação cidadã voluntária com a colaboração e a ajuda pública e tem como traços mais característicos o comércio eqüitativo, as finanças solidárias, as iniciativas locais e o intercâmbio não monetário.

No que diz respeito às diferenças e semelhanças entre os enfoques da ES e da ESOL, alguns autores têm apresentado suas contribuições. Para Jeantet (2001), a ESOL representa uma maneira “*específica*” e “*limitada*” da ES, e serve como um estímulo ou prolongamento de sua ação. Em sentido oposto, Levesque, Joyal & Chouinard (1989), defendem a ideia de que uma não tem nada a ver com a outra, uma vez que a ES se trata de uma forma de distanciamento da autêntica ação solidária, visto que em sua concepção existe uma “*aproximação perigosa*” com o mercado capitalista e com a lógica da concorrência. Para Cruz (2006), relacionar ESOL à ES, pode levar ao risco de abordar um número tão grande e tão díspar de objetos de estudo, se tornando quase uma “*não – categoria*”, que abarcaria tudo aquilo que não pertence às formas convencionais de empreendimentos capitalistas. Já para Laville, et al (1994), a ESOL complementaria o papel redistribuidor da ES, com uma “*solidariedade recíproca*” como fator de produção. Na proposta de Lipietz (2001), a ES responderia a pergunta: como fazer? – ou seja, a partir de quais estatutos e regras de funcionamento das entidades que a correspondem se poderiam levar adiante as atividades deste setor -, enquanto que a ESOL colocaria a questão: em nome de quem se faz? – ou seja, dando especial ênfase aos valores, ao sentido da ação, aos critérios de gestão das entidades que atuam etc.

Embora com menor importância analítica, aparecem outros enfoques como o de “*economia alternativa*” com raízes nos movimentos contestatórios franceses, surgidos na Revolução de maio de 1968 e o de “*economia popular*”, de origem latino-americana e bastante próxima ao enfoque sul-americano de ESOL.

É interessante mencionar que em alguns países latino-americanos vêm se desenvolvendo uma outra visão de ESOL que a contempla como uma força de transformação social portadora de um projeto de “*sociedade alternativa*” à globalização neoliberal. Diferentemente dos ideários europeus, que consideram a ESOL compatível com o mercado e com o Estado, a perspectiva latino-americana defende a ideia de um projeto global alternativo ao

capitalismo (Boulianne, 2003, citado por Monzón, 2006, p. 19)³³. Do ponto de vista latino-americano, percebe-se que a noção de ESOL é distinta da utilizada e defendida por teóricos dos países europeus.

2.2.1 ESOL: a contribuição latino-americana

Antes de expor as contribuições dos principais autores que trataram o tema na América Latina, é preciso ter em mente que “*a difusão das experiências de ESOL não pode ser pensada sem o cuidado de inseri-las no quadro do conjunto de transformações que vêm reconfigurando o social*” (Leite, 2008, p. 2). Ou seja, o fenômeno do desemprego, bem como a desestruturação do mercado de trabalho, iniciados com a crise concebida nos anos 1980 e aprofundada em 1990, e a necessidade de sobrevivência por parte daqueles que perderam seus empregos e que não conseguiram se inserir no mercado de trabalho e/ou daqueles que estavam na informalidade.

De forma geral, o termo ES não é comumente utilizado na região e a visão latino-americana sobre ESOL, embora também marcada por contradições e falta de consenso, salienta as experiências deste “setor” como resposta à crise social e do trabalho, além de sinalizar como um instrumento para a transformação social. Por outro lado, deve-se mencionar que existem autores que entendem a ESOL como experimentos efêmeros e fugazes, que aparecem e crescem em momentos de crise e tendem a desaparecer em seguida, em função de dificuldades de sobrevivência no cenário capitalista, como a baixa capitalização, a falta de capacitação técnica e de comprometimento por parte dos trabalhadores, acesso ao crédito, etc.

Do ponto de vista de seus defensores, o argentino José Luis Coraggio (2000) concebe três tipos de economia: empresarial, pública e popular. A partir desta classificação, ele propõe que a economia “*popular*” se desenvolva até atingir uma “*economia do trabalho*”, em contradição com o capital e portadora de responsabilidades coletivas. Como forma de construir a economia do trabalho a partir da economia popular, o autor propugna a tese dos valores da

³³ Sobre o caso brasileiro (e latino-americano), posteriormente, será realizada uma análise desta problemática.

solidariedade e da reciprocidade de baixo pra cima, a partir de iniciativas locais, embora reconhecendo a necessidade de trabalhar questões de macro e micro escalas, como a participação política e as decisões econômicas mais gerais, ligadas ao mercado e à competitividade.

Para Coraggio (2000), a economia popular também contempla atividades não econômicas, ou seja, que não buscam atividades de produção ou consumo de bens e serviços, mas que levam em conta fatores relacionados à reprodução ampliada da vida, tais como atividades educacionais, culturais e de lazer. Em sua visão, contemplam neste setor “*empreendimentos que não só produzem mercadorias, mas que produzem sociedade ou o social (formas sociais, instituições, comportamentos)*” (Coraggio, 2000, p. 102).

Para o autor, a economia do trabalho

“se desenvolveria a partir da economia dos setores populares, fortalecendo suas vinculações e capacidades, potencializando seus recursos, sua produtividade, sua qualidade, assumindo novas tarefas, incorporando e autogerindo os recursos das políticas sociais de modo a fortalecer os laços sociais entre seus membros, seus segmentos, suas micro-regiões; uma economia que distribua mais igualdade, que supere essas tendências à exploração ou à violência, que seja um setor da sociedade mais harmônico e integrado com outros valores de solidariedade, com mais recursos voltados para a cooperação” (Coraggio, 2000, p. 116).

Do ponto de vista do trabalho, incluem nesta visão, não somente atividades informais, mas o trabalho assalariado formal e tampouco somente atividades aos pobres, mas as que também possam gerar rendas altas e estáveis aos trabalhadores e sua família. A restrição, em seu campo de estudo, se dá em atividades formais ou informais cujo objetivo é a acumulação privada de lucros com base na exploração do trabalho e no rentismo.

O seu ideal de desenvolvimento, na órbita da economia popular e do trabalho, não se direciona à transformação radical do sistema capitalista, mas como portador de forte papel redistribuidor, embora reconheça a possibilidade, mesmo que remota, de uma “outra economia” capaz de disputar com a economia capitalista hegemônica. O papel redistribuidor refere-se à possibilidade de satisfazer parte das necessidades sociais das maiorias locais, inclusive com

capacidade de competição e de geração de ocupações e ingressos monetários necessários à sustentação e ampliação de suas “bases de interdependência”.

Para tal, a construção desta organicidade *“requer que se invistam energias importantes no desenvolvimento, consolidação e alimentação de redes que se articulem, comuniquem e dinamizem a multiplicidade de empreendimentos e micro – redes populares”* (Coraggio, 2003, p. 66). Ou seja, é mister a ação sócio-política, baseada em programas audaciosos e responsáveis capazes de transformar a economia dos setores populares num sistema de economia do trabalho.

Na visão de Coraggio (1997, p. 38) a pretensão de se atingir todas essas mudanças supõe um *“projeto político cultural e um amplo movimento que o sustente de maneira congruente na cena política e nas buscas coletivas de resolução dos problemas urgentes de cada localidade ou grupo, articulando os esforços de desenvolvimento local no interior de uma perspectiva macrossocial de desenvolvimento”*. Ao propugnar a necessidade de uma maior coesão social, Coraggio entende este projeto de transformação como possibilidade alternativa efetiva não apenas ao desemprego e à precarização do trabalho, mas também ao projeto hegemônico do capital global.

No Chile, o sociólogo Luis Razeto defende a ideia de uma *“economia da solidariedade”* como um projeto civilizatório. Ou seja, mais que apresentar uma análise científica, o autor apresenta um projeto de sociedade. Em sua visão, frente à crise da civilização moderna, a economia da solidariedade significaria *“uma busca por uma nova estrutura de sociedade que seja capaz de constituir uma nova relação estrutural entre economia, política e cultura, em que a solidariedade seja o elemento ético fundador e preponderante”* (Razeto, 1997, p. 35).

Razeto (1997), ao pensar as formas de sobrevivência mediante à crise e à falta de oportunidades e de renda, elaborou uma tipologia com base em formas de atuação individuais, familiares e associativas. Nas formas individuais e familiares, consideram como formas de superação da pobreza, soluções assistenciais, como instituições de caridade; iniciativas individuais informais, como comércio ambulante e serviços domésticos; micro-empresendimentos

de caráter familiar, com até três sócios, como pequenos comércios e serviços de costura e também atividades ilícitas e/ou criminosas, como prostituição, tráfico e roubo.

No que tange às formas associativas, o autor cunhou o termo “*organizações econômicas populares*” para designar atividades e iniciativas que tenderiam a uma consciência de solidariedade, orientadas às necessidades integrais (econômicas e não econômicas) dos membros do grupo. Tais organizações poderiam ser pequenas unidades de produção e comercialização de bens e serviços, organizações de desempregados que funcionariam como agências de emprego, organizações para obtenção e preparação de alimentos e outros recursos básicos (cozinhas comunitárias e comitês de abastecimento), organizações para problemas habitacionais e organizações de serviços educacionais, de saúde e de lazer.

Estas organizações, ademais de solucionarem os problemas de reprodução da vida, deveriam incorporar dimensões políticas, de modo a vincular a economia da solidariedade às formas coletivas de luta por transformações sociais, por direitos humanos e por questões ecológicas, propondo um “*desenvolvimento alternativo*”. Segundo ele, seria fundamental a construção de uma “*nova ética*” e de uma “*nova sociedade*” que se constituiria a partir dela. Os caminhos, defendia Razeto, dependeriam, fundamentalmente, dos atores serem capazes de “*articular suas utopias*” em torno de um projeto civilizatório alternativo, que dê conta de uma mudança estrutural de “*baixo pra cima*”.

O peruano Anibal Quijano também possui importantes contribuições para se pensar a ESOL na América Latina. Este autor foi um dos responsáveis por tratar, nos anos 1960, a questão da “*marginalidade*” dentro das ciências sociais. Em suas análises e estudos, dois conceitos são fundamentais e apresentados em Quijano (1998, p. 28): o de “*reciprocidade*” (estabelecimento de relações econômicas fora do mercado e entre sujeitos socialmente iguais) e o de “*comunidade*” (entendido como “*modo de organização e gestão coletiva onde todos os membros, individualmente, se consideram socialmente iguais*”).

No entanto, é necessário mencionar que, em se tratando destes conceitos, o autor apresenta uma postura relativamente cética quanto às relações de reciprocidade e de comunidade dentro de determinados grupos de produção mercantil de pequena escala, uma vez que muitos

destes se formaram no regime militar e guardavam, portanto, pouca familiaridade com práticas autogestionárias.

Reconhecendo as especificidades do mercado de trabalho latino-americano e, sobretudo, uma de suas principais características, a heterogeneidade, Quijano nos mostra que, mediante a incapacidade do sistema capitalista absorver grande parte da mão-de-obra, formas não-salariais tendem a se reproduzir como no passado, no entanto, em articulação com o “*grande capital*”. O autor reconhece a existência de um setor relativamente amplo da economia que não funciona aos moldes do sistema capitalista tradicional (troca de força de trabalho por salários no mercado) e que se organiza sob formas familiares de controle e gestão dos meios de produção. Entretanto, salienta que, no contexto do “*capitalismo dos pobres*”, em se tratando da necessidade de sobreviver, tais organizações orientam-se pela lógica do lucro e da exploração do trabalho.

Quijano também trata de uma economia “*popular*”, entretanto, com um viés diferente da idéia defendida por Coraggio, justamente por reconhecer uma ambígua combinação entre padrões de reciprocidade e padrões de capital, sendo estes últimos o predominante. Tal fato não permite, para Quijano, relacionar a economia “*popular*” como instrumento em direção a uma “*economia alternativa*” ao capital. Isto também, pois, segundo ele, deve-se atentar à fragilidade econômica das organizações, o que as colocam extremamente dependentes da Igreja e/ou do Estado.

No Brasil, Paul Singer é um dos mais conhecidos e respeitados nomes no âmbito da ESOL. O autor defende as cooperativas “*autênticas*” como forma de combate ao desemprego e à precarização do trabalho e preconiza a ideia de que a ESOL é uma forma de geração de renda a partir de espaços alternativos de mercado e que contempla um projeto em construção não só como meio de “*ganhar a vida*” e reintegrar-se à divisão do trabalho, mas como um projeto de transformação e revolução sociais.

Em sua visão, ESOL “*não é uma receita que se aplica, dá certo e o sujeito já pode esquecer*”, mas uma “*luta contínua*” contra a “*propensão à degeneração*”. Outro aspecto fundamental reside na questão da autogestão dos empreendimentos que devem basear-se na igualdade e na democracia. Para Singer (1997), é possível organizar a produção sem ser necessariamente pelo “*molde do grande capital*” (p.9). Para tal, ele defende as cooperativas de

produção e de consumo e de outras formas de organização econômica que contemplam a ESOL, onde a

“ideia básica é, mediante a solidariedade entre produtores autônomos de todos os tamanhos e tipos, assegurar a cada um mercado para seus produtos e uma variedade de economias externas, de financiamento a orientação técnica, legal e contábil” (p.10).

As contribuições teóricas do autor, em que pesem alguns questionamentos e a falta de consenso entre outros autores e participantes da ESOL, foi responsável para que, em 2003, se concebesse no Brasil, a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES³⁴, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Do ponto de vista de políticas públicas para o setor, como se verá adiante, foi de importância crucial ao desenvolvimento da ESOL no país.

No campo teórico, assim como notou Vieira (2005), a maioria dos autores tratou a ESOL como projetos carregados de *“elementos utópicos”*. Em sua análise, as teorias construídas são estruturadas como proposta alternativa de organização socioeconômica, com começo, meio e fim. Elas possuem, portanto, uma crítica ao capitalismo, uma teoria da transição e uma utopia. Já no campo da *praxis*, em sua visão, a principal diferença consiste na *“pretensão de superar o capitalismo”*, presente nos militantes, que contrasta com a *“pretensão de estender as benesses do capitalismo”* aos excluídos, presente nos cooperados. Segundo o autor:

“De qualquer forma, dependendo do diálogo que se forma entre militantes e cooperados, percebe-se a emergência de pontos em comum para a formação da agenda. Se por um lado, os cooperados, ao longo do tempo, adquirem a percepção de que somente com transformações profundas no capitalismo será possível estender seus benefícios a todos, por outro lado, os militantes aceitam que o objetivo dos cooperados não é fundar um novo sistema econômico, com outros valores não capitalistas, mas ser incluído no capitalismo e poder usufruir

³⁴ A SENAES foi criada em junho de 2003, como reconhecimento, por parte do Estado Brasileiro, de um processo de transformação social em curso, provocado pela ampla crise do trabalho que vem assolando o país desde os anos de 1980. É tida como defesa contra a exclusão social e como mecanismo de inserção socioeconômica (Singer, 2004), além de uma alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si e destes com a natureza (Lance, 2006).

das liberdades de consumo e empreendedorismo de que o sistema dispõe” (Vieira, 2005, p. 371).

2.2.2 ESOL no Brasil

Como já antecipado, no Brasil, o conceito de ESOL é utilizado numa acepção diferente do conceito elaborado, por exemplo, na França. Aos adeptos a esta corrente, a ESOL constitui um modo de produção distinto do capitalismo³⁵. Singer, já mencionado anteriormente, situa-se como um dos grandes ícones desta corrente. Segundo ele, a ESOL “*foi inventada por operários, nos primórdios do capitalismo industrial, como resposta à pobreza e ao desemprego*” (Singer, 2002, p. 83). Para o autor, no capitalismo a arma dos desprovidos de capital é a solidariedade³⁶ e, então, a ESOL pode ser definida como um conjunto composto por diferentes tipos de “*empresas*” que surgem como reação às carências que o sistema dominante se nega a resolver.

Lisboa (2005) é outro autor responsável por aprofundar essa caracterização, afirmando que a “*sócio – economia solidária*” constitui um novo modo de produção, pois se trata de novas relações tanto na produção quanto na repartição do excedente. Também é importante destacar que, em sua visão, a ESOL não se refere a um setor “*não-mercantil*” e “*não-monetário*” como a “*economia da dádiva*”, como também não se refere a um setor “*não – lucrativo*” como é o caso do “*terceiro setor*”. Para o autor, da perspectiva da sócio – economia solidária, é fundamental perceber que esta é impulsionada pelas novas tecnologias e pela crescente afirmação de uma sociedade em rede.

Outro trabalho, anteriormente referido, é o de Cruz (2006), que tem como objetivo discutir o que é a ESOL e qual sua amplitude do ponto de vista econômico e social. Também ressalta a importância e a necessidade de um “*contorno conceitual apropriado*” para uma análise

³⁵ Embora para autores como Lisboa (1999), a economia solidária constitua uma alternativa a partir do interior das relações com o mercado, sendo, portanto, a economia solidária uma alternativa não mais ao capitalismo, mas no capitalismo.

³⁶ Segundo Lima (2003), ao se tratar do tema da ESOL, deve-se levar em conta a confluência de muitas correntes e o vasto e heterogêneo agregado de atividades que, no momento se expandem, mas que ainda não consistem num campo articulado. De todo modo, as formulações se convergem para um núcleo comum: a solidariedade como ângulo de todas as propostas; solidariedade esta que, para os críticos à ideia, serve de ponto de partida para sua argumentação, no sentido de inviabilizar a harmoniosa relação entre solidariedade e mercado capitalista (Vainer, 2000).

das manifestações atuais e para entender os cenários que se colocam, seja por “*obrigação científica*”, seja para uma “*contribuição social*”. Segundo o autor, a partir dos anos 1990, o surgimento de milhares de iniciativas econômicas do tipo “*associativo*” representa um fenômeno econômico e social que resulta das transformações ocorridas nas últimas décadas, sobretudo levando em conta, de um lado, os condicionantes do mercado de trabalho (derivado das reformas neoliberais) e, por outro, um tipo específico de ação alternativa a esta conjuntura, informada pelos valores e ideais instituídos pelos “*novos movimentos sociais*” (que, por sua vez, nasceram da luta contra as ditaduras militares e que se consolidaram após a redemocratização).

Em sua visão,

“na falta de um termo comum ou consensual, e acreditando que de fato a expressão escolhida referencia dois elementos importantes da sua constituição – o econômico e o sócio – valorativo -, a opção foi adotar a expressão mais utilizada pelos pesquisadores do assunto no Brasil: economia solidária” (Cruz, 2006, p.2).

Em recente estudo, Pereira (2011) propõe uma tipologia para a identificação da ESOL no Brasil, a partir de quatro visões: a) ESOL como ensejo ao socialismo; b) ESOL como forma de produção anticapitalista e plural, mas que não enseja o socialismo; c) ESOL como política inovadora, de caráter republicano e orientada para o desenvolvimento e d) crítica às teses pró ESOL.

Em relação à primeira visão, de acordo com a autora, esta se encontra nos trabalhos de Paul Singer realizados desde meados dos anos 1990. Singer identifica as transformações estruturais do capitalismo no fim do século XX como ponto de partida para uma forma superior de produção alicerçada no trabalho, na propriedade e gestão coletivas: a ESOL. Herdeira do socialismo utópico, antagônica ao capitalismo e sem cometer os mesmos erros do socialismo real, aos poucos ela acumularia resultados econômicos e políticos que a tornariam o modo de produção dominante.

A segunda visão, que entende a ESOL como forma de produção anticapitalista e plural, mas que não enseja o socialismo, Pereira (2011) atribui aos trabalhos de Luiz Inácio Gaiger, também realizados desde meados dos anos 1990. O autor identifica a ESOL como

portadora de uma viabilidade econômica singular: combinando recursos mercantis, não-mercantis e não-monetários, ela proveria resultados econômicos relevantes para os seus associados articulados a lutas por avanços na democratização da economia e da sociedade, em geral. Como notou a autora, não é uma tese exatamente distante das formulações de Singer e sua diferença fundamental é que, para Gaiger, a ESOL é uma forma de produção que, ao menos no horizonte ora apreensível, não é capaz de colocar o capitalismo em questão.

No que se refere à terceira visão, Pereira (2011) associa aos trabalhos formulados por organizações e pesquisadores vinculados à *Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária*, realizados nos primeiros anos da década de 2000. Basicamente, segundo a autora, a política pública de ESOL, ainda que em estágio de estruturação, anuncia-se como uma “*política de desenvolvimento de caráter republicano*”. De “*desenvolvimento*”, porque visa a geração associada de trabalho e renda, principalmente entre os mais pobres. “*Republicana*” porque o Estado reconhece e busca apoiar suas iniciativas, articulando-se às diversas organizações e segmentos da sociedade nela interessados.

Por fim, a quarta visão avança no sentido de realizar uma crítica às teses pró-ESOL. De acordo com Pereira (2011), em seu levantamento bibliográfico, “*há uma rarefeita literatura que contesta a ESOL como novidade e alternativa social no campo teórico, quanto às práticas econômicas e como política pública*” (p.5). No entanto, é possível encontrar na bibliografia teses sobre a ESOL que propugnam a ideia de que os escritos pró-ESOL são superficiais e auto-referenciados, além do que, suas iniciativas representam um retrocesso das lutas da classe trabalhadora. Aos adeptos desta visão, as práticas da ESOL são práticas econômicas subordinadas ao capital, especialmente manifestas sob as relações de subcontratação e subsistência. Também, a política pública feita sob seu nome é considerada perversa, pois sanciona os aspectos anteriores para frações dos estratos mais subalternos da sociedade brasileira. Indo além, a crítica se dá no sentido de que o triunfo das iniciativas de ESOL é impossível, e que isso precisa ser reconhecido. Longe de apontar para o socialismo, a ESOL “*responde adequadamente às contemporâneas necessidades do processo mais geral de dominação que lhe serve*”. Nesta perspectiva, a ESOL se apresenta como tentativa de inserção dos trabalhadores no contexto da precarização do trabalho e de “*passivização*” da luta dos trabalhadores.

Em que pesem tais críticas e se reconhecendo as diferentes visões, do ponto de vista das experiências práticas no Brasil, para a SENAES, o termo ESOL é definido como um “conjunto de atividades econômicas organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma de autogestão”. Por atividades econômicas entende-se às atividades relacionadas à produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, comércio justo e consumo solidário. Vale também mencionar que as “organizações solidárias” referem-se às cooperativas, associações, empresas auto-gestionadas, grupos solidários, redes solidárias, clubes de troca, etc., a partir da ideia de “Empreendimentos Econômicos Solidários” – EES, que são organizações, singulares ou complexas, de caráter coletivo, onde trabalhadores /as do meio urbano ou rural exercem a gestão coletiva de seus empreendimentos e que podem ou não ter registro legal para a prática de suas atividades econômicas (<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria>)³⁸.

Para se ter uma ideia, segundo o Atlas da Economia Solidária, elaborado no âmbito do SIES – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária³⁹, com base nos dados de 2007, há contabilizados 21.859 EES em todo o país. Estes EES foram criados, em sua maioria, entre 1991 e 2007, tendem a localizar-se em áreas rurais e empregam mais de 1,6 milhão de pessoas, sendo que mais de 15 mil EES possuem entre 10 e 50 pessoas e pouco mais de 5 mil têm mais que 50 empregados. Também interessantes são estas informações: a) do total dos EES no país, 51,8% se organizam em forma de associação, 36,5% em grupo informal e 9,7% em forma de cooperativas; b) os motivos pelos quais os EES foram criados referem-se a alternativa ao desemprego (38,2%), aumento de renda (36,2%), obtenção de financiamento (16,2%), exercício

³⁷ Para maiores informações sobre este “segmento”, bem como a análise do perfil da economia solidária no país, é interessante ver o “Atlas da Economia Solidária no Brasil” (2006), realizado pela SENAES, com base no Sistema de Informações da Economia Solidária – SIES; um sistema de identificação e registro de informações dos empreendimentos econômicos solidários e das entidades de apoio, assessoria e fomento à economia solidária no Brasil (http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies_atlas.asp). Sobre este tema, vale também destacar o esforço e os trabalhos realizados pela Rede “Unitrabalho”, como, por exemplo, a pesquisa “Significado e Tendências da Economia Solidária no Brasil”, acessível no site: <http://www.unitrabalho.org.br>, bem como a compilação dos resultados do Relatório “Avaliação das Políticas de Economia Solidária” em Araújo & Barbosa da Silva (2005).

³⁸ Para maiores informações sobre este “segmento”, bem como a análise do perfil da economia solidária no país, é interessante ver o “Atlas da Economia Solidária no Brasil” (2006), realizado pela SENAES, com base no Sistema de Informações da Economia Solidária – SIES; um sistema de identificação e registro de informações dos empreendimentos econômicos solidários e das entidades de apoio, assessoria e fomento à economia solidária no Brasil (http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies_atlas.asp). Sobre este tema, vale também destacar o esforço e os trabalhos realizados pela Rede “Unitrabalho”, como, por exemplo, a pesquisa “Significado e Tendências da Economia Solidária no Brasil”, acessível no site: <http://www.unitrabalho.org.br>, bem como a compilação dos resultados do Relatório “Avaliação das Políticas de Economia Solidária” em Araújo & Barbosa da Silva (2005).

³⁹ Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>

do trabalho associado (9%) e recuperação de empresa (0,5%); c) dentre as principais atividades econômicas, serviços e cultivos agrícolas e fabricação de produtos têxteis são os mais realizados; d) do ponto de vista da responsabilidade ambiental – tema que se pretende refletir, do total dos EES, 6.144 produzem sem a utilização de agrotóxicos, 7.121 realizam tratamento de resíduos e 634 realizam reaproveitamento de material, ou seja, mais da metade dos EES já contempla a preocupação ambiental em seus empreendimentos⁴⁰.

De acordo com Leite (2011), no que concerne às características da ESOL no Brasil, vários aspectos merecem destaque. Dentre eles, em primeiro lugar, a autora menciona: os números dos empreendimentos; a organização de fóruns de debate; a criação de entidades internas ao movimento (FBES, CONAES⁴¹, entre outros); o conjunto de reivindicações e propostas que vêm consolidando a ESOL enquanto um projeto; a capacidade de pressionar o governo para a criação da SENAES e a adoção de uma política pública de ESOL; a relação com movimentos populares.

Em segundo lugar, a autora ressalta que a ESOL se apresenta como uma manifestação de grande capilaridade, seja territorial - visto que *“o movimento espalha-se pelo conjunto do país, atingindo ao mesmo tempo diferentes regiões, bem como o campo e a cidade”* -, seja em diferentes grupos populacionais que o constituem (homens, mulheres, jovens, idosos, aposentados), embora, *“em termos sociais, ele se restrinja a grupos que se localizam nas franjas do mercado de trabalho”* (p.2), ou seja, a populações que vivem situações de exclusão social ou a operários, em geral de baixa qualificação, e que se encontram em faixas de idade mais avançadas, de fábricas que faliram.

Em terceiro, Leite (2011) nos adverte que *“a capacidade de organização que o movimento vem conquistando não é desprezível”* (p.2), tendo em vista a criação da SENAES, das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) e dos fóruns. Tais ações demonstram, na visão da autora:

⁴⁰ Informações adicionais sobre a SENAES, bem como peculiaridades de sua formação e das políticas públicas na área, serão tecidas posteriormente.

⁴¹FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária; CONAES – Conferência Nacional de Economia Solidária.

“uma importante capacidade do movimento em se manter organizado, multiplicando suas experiências e crescendo em termos de amadurecimento e capacidade propositiva. Ainda que a SENAES tenha se mostrado tímida em suas iniciativas de intervenção e de propor políticas, que a capacidade de incubação das ITCPs deixe muito a desejar e que os fóruns sejam mais uma forma de encontro de lideranças do movimento, esse conjunto de instituições e formas de organização vem lhe garantindo uma capacidade importante de reflexão e aprofundamento propositivo” (p.3).

Ainda em se tratando desta autora, é válido mencionar outro aspecto levantado por Leite (2011): a defasagem entre a teoria dos líderes da ESOL e a prática dos empreendimentos, o que se reflete na fragilidade no que concerne *“à capacidade de promover um efetivo processo de transformação social”* (p.29). Para a autora:

“Ainda que isso não signifique que devemos perder de vista o caráter de resistência do movimento, essa fragilidade nos coloca frente à suspeita de que a ideia de transformação social emerge muito mais como um ideal de uma liderança portadora de uma visão teleológica, que confere à classe trabalhadora a missão histórica de promover a grande transformação social, do que a uma realidade ou potencialidade efetiva dos empreendimentos solidários” (p.29).

2.2.3 ES e ESOL: algumas considerações

Como se pôde constatar, ES e ESOL são campos bastante heterogêneos, no Brasil e em âmbito internacional, bem como contempla diferentes organizações, empresas, instituições, experiências e objetivos. Em alguns momentos, até mesmo contraditórios.

Na práxis, a ES e ESOL contemplam um conjunto de experiências de iniciativas econômicas que, embora se caracterizem pelo desenvolvimento das relações sociais de produção não-capitalistas, se relacionam economicamente com o mercado convencional, guardando, portanto, similitudes e diferenças significativas com as iniciativas econômicas capitalistas.

E, em se tratando de iniciativas econômicas que ocorrem em meio ao *modelo* hegemônico de produção e de consumo, seu funcionamento, êxito e fracassos em seus resultados, bem como seus limites e perspectivas, levam em conta o comportamento do cenário macroeconômico (política econômica adotada, em termos de juros, câmbio, tributação etc), bem como a capacidade dos atores envolvidos constituírem e preservarem características como a cooperação, a autogestão, a solidariedade, aliadas às capacidades técnico-organizacionais (acesso às ferramentas de gestão, ao crédito, às tecnologias de informação e comunicação, conhecimento, práticas de mercado etc).

Do ponto de vista teórico-conceitual, vale frisar que a ES e ESOL constituem-se uma realidade econômica heterogênea, marcada por uma série de dificuldades e contradições no que se refere à sua definição, delimitação de suas atividades e de suas organizações e, conseqüentemente, de sua mensuração. Indo além, conforme se tentará mostrar adiante, tais problemas desaguam em um outro: o que não se define e não se mensura, dificilmente se permite elaborar uma política pública específica, bem como a construir marcos regulatórios delimitados.

Tal ideia foi reconhecida, por exemplo, por Couto, Santos & Guerra (2012), para quem as iniciativas de políticas públicas específicas à ESOL, em âmbito mundial, tornam-se escassas, levando-se em conta a *“fragmentação e dispersão conceitual que caracteriza este domínio”*. Segundo os autores, *“as políticas públicas surgem, pois, a reboque de outros conceitos, como o de ES, terceiro setor, e mais recentemente o de empreendedorismo social ou de inovação social”* (p.50).

Mais especificamente em relação à ESOL, entendida como subconjunto da ES⁴², do ponto de vista latinoamericano, este fenômeno está ligado, sobretudo, a estratégias de sobrevivência e / ou a ações contestativas ou alternativas ao modo de produção capitalista e seus desdobramentos negativos (desigualdade, falta de oportunidades e de renda etc). Ou seja, referem-se a alternativas de geração de trabalho e renda pela classe trabalhadora, ou de formas mais acessíveis de consumo, em situações de marginalização e de desemprego. Há, portanto, o reconhecimento de que a ESOL *“assume relevância por se tratar de um campo de*

⁴² Embora se reconheça que segundo alguns integrantes da ESOL, na SENAES, por exemplo, há certa dificuldade em se relacionarem com a ES. Possivelmente em função do referencial teórico, bem como de direcionamentos ideológicos e políticos. Para se ter uma ideia, dois elementos são pertinentes de serem discutidos: lucro e autogestão. O objetivo lucro parece estar mais presente aos adeptos da ES, enquanto que aos integrantes da ESOL, o fundamental é a autogestao.

experimentação com ações voltadas para as populações de baixa renda e em alto grau de vulnerabilidade social” (Souza, 2012, p. 63).

Conforme apontaram os já mencionados autores Couto, Santos & Guerra (2012, p. 49):

“A ESOL encontra-se, portanto, associada às respostas inventariadas para colmatar as necessidades sociais de grupos em exclusão social, e o seu campo de atuação articula-se em torno do mercado, do Estado e da reciprocidade.”

Reitera-se, portanto, que as práticas de ESOL são uma realidade indubitável e seguem crescendo em todo o mundo, de diferentes maneiras e com variados nomes⁴³. De forma resumida, vale mencionar os principais pontos levantados por Pereira (2011), após sua pesquisa sobre o tema. Para a autora:

- a) as teses vinculam a emergência e o desenvolvimento da ESOL a uma ampla crise na economia, na sociedade e no Estado;
- b) identificam a presença de movimentos sociais no nascedouro da ESOL e sua responsabilidade na adoção, por ela, da propriedade coletiva dos meios de produção e de processos democráticos como orientação e prática;
- c) reconhecem que a ESOL porta uma elevada heterogeneidade de arranjos econômicos, mas, em geral, de baixa densidade tecnológica; e que suas organizações e práticas diferem daquelas exercidas pelas unidades econômicas tipicamente capitalistas;
- d) identificam a articulação de agentes externos às iniciativas solidárias, especialmente as ONGs, para a viabilização de seus projetos;
- e) reconhecem que a ESOL amplia a noção de emprego para a de trabalho e renda, o que é subjacente à sua concepção de política pública;

⁴³ Conforme mostraremos posteriormente.

Nesse sentido, sendo a ESOL marcada por experiências com fragilidades estruturais, entende-se que a participação do Estado é de fundamental importância como agente dinamizador destas iniciativas. Nesta perspectiva, o planejamento de políticas públicas mais amplas, democráticas e integradas que persigam a inclusão social, econômica e produtiva, além da redução da pobreza e da concentração de renda é de extrema importância. No entanto, qual deve ser o perfil de atuação do Estado neste “setor”?

Tendo em vista que no Brasil, conforme já apontado, é mais comum a utilização do termo ESOL, optaremos pela utilização deste termo (ESOL) para as análises posteriores. Isto requererá, por um lado, restringir a análise aos EES considerados no âmbito da SENAES (o que desconsidera, por exemplo, como entidades da ESOL, as cooperativas da OCB, bem como o tratamento dado às fundações e institutos empresariais, quando em se tratando do “terceiro setor”), quando no caso do Brasil. Por outro lado, visando respeitar as entidades, organizações, empresas e experiências de cada país, assim como o tema é pautado em suas respectivas instâncias públicas, se permitirá abrir o leque analítico quando necessário.

Assim, buscar entender e analisar as políticas públicas em prol da ESOL em diferentes contextos internacionais nos parece uma contribuição efetiva para o enfrentamento do quadro supramencionado. Para tal, no capítulo 3, objetiva-se apresentar alguns elementos para a discussão das políticas públicas em termos mais gerais, antes de partir à apresentação das experiências e das políticas públicas para o “setor” em países selecionados.

CAPÍTULO 3. Políticas Públicas: breves considerações conceituais, analíticas e suas “estruturas elementares”

Após a exposição, no capítulo anterior, sobre a problemática dos principais aspectos concernentes ao conceito e à definição de ES e ESOL, bem como a opção em se utilizar ESOL, entende-se que é pertinente e relevante discutir, de forma breve, questões teóricas e conceituais relacionadas mais especificamente às políticas públicas (PP). Entende-se que os conhecimentos produzidos na área das PP vêm sendo largamente utilizados por pesquisadores, políticos e administradores que lidam com problemas públicos em diversos setores de intervenção. Com o intuito de entender, no contexto internacional atual, o progressivo e crescente fenômeno de elaboração de PP para a ESOL, bem como de utilizá-la como instrumento para a execução de políticas em prol da geração de trabalho, emprego e renda e, conseqüentemente, de inclusão socioeconômica, este capítulo tem como objetivo, resgatar o conceito de PP, bem como aspectos de sua formulação, implementação, aceitação, agenda etc.

Para tal, este capítulo será construído a partir de um estudo exploratório⁴⁴ realizado por meio da revisão da literatura pertinente, sem a pretensão – nem de longe - de esgotar o tema em discussão. Nesta perspectiva, este capítulo se justifica pela necessidade de nos trazer mais subsídios teóricos e práticos para avançarmos no posterior entendimento e análise das PP para a ESOL em âmbito internacional. Em outros termos, conforme nos atenta Souza (2007), acredita-se que entender a ontologia e a origem de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. Além do que, conforme a autora:

“as últimas décadas registraram o surgimento da importância do campo do conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação” (Souza, 2007, p. 65).

⁴⁴ Segundo Seltiz et al (1974), um estudo exploratório pode ter várias diversas funções, tais como a formulação de um problema para a investigação, a criação de hipóteses, o aumento do conhecimento do pesquisador sobre o tema e o estabelecimento de uma agenda para pesquisas futuras. Para estes autores, a resenha do trabalho efetuado por outros estudiosos é uma das formas mais eficientes de minimizar esforços de pesquisa, mantendo o rigor investigativo e o nível de amplitude de estudiosos e críticos no tema. Desta forma, este capítulo pode ser caracterizado como um estudo exploratório, realizado através da revisão da literatura pertinente no campo da problemática da política pública.

De acordo com Secchi (2010, p. 13),

“a área de políticas públicas consolidou, nos últimos sessenta anos, um corpus teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa.”

Segundo Di Giovanni (2009), atualmente, pode-se dizer que existe um “*razoável acervo de conhecimentos*” que vão desde a construção de tipologias, inovações conceituais, identificação de estruturas, estabelecimento de ciclos e identificação de aspectos normativos. Para o autor, “*a expressão políticas públicas parece ter entrado definitivamente no vocabulário contemporâneo*” (p.9), uma vez que sua presença é constante na imprensa, nas agendas governamentais, nos documentos públicos e não-governamentais, nas pautas dos movimentos sociais etc. Em se tratando do “*razoável acervo de conhecimentos*”, em sua visão:

“a existência de tal acervo faz com que os estudos de políticas públicas sejam uma sólida base de informações históricas, técnicas e científicas que podem fornecer forte apoio para as intervenções governamentais, gerando uma dialética sui generis, em virtude da qual o conhecimento, ao informar a pluralidade dos atores envolvidos, passa a fazer parte da realidade que se busca conhecer” (Di Giovanni, 2009, p. 8).

Desta forma, o capítulo se inicia por uma análise acerca do que é PP, para, posteriormente, discutir suas diferenças em relação às políticas sociais, do ponto de vista de seus campos de estudo e de intervenção. Em seguida, trataremos da PP e seu processo de formulação, com a apresentação de dois modelos analíticos, o que “prepara o terreno” para a discussão da relação da PP com mecanismos de participação democrática. Por fim, embora nada menos importante, apresentaremos as “*estruturas elementares*” que contemplam o campo de estudo e de análise da PP.

3.1 Políticas Públicas: o que é, como se faz?

De acordo com Celina Souza, em “*Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*” (2007), a PP como “área do conhecimento e disciplina acadêmica” nasceu nos EUA, “*rompendo ou pulando etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessas áreas, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos*” (p.66-7). Em sua visão, ao tratar das origens da PP e em comparação entre os EUA e a Europa, Souza (2007, p. 67) afirma que:

“Assim, na Europa, a área da política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.”

Ao tratar dos “pais” fundadores da área de PP, Souza (2007) menciona como precursores, os seguintes autores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. A partir destes autores terminologias importantes apareceram na literatura especializada, tais como “*policy analysis*” (originalmente utilizada por Laswell, nos anos 1930, como forma de aliar o conhecimento científico e acadêmico sobre o tema com a práxis dos governos, além de estabelecer um diálogo entre cientistas sociais e governos) e “*policy makers*” (introduzido por Simon na segunda metade dos anos 1950, ao tratar da racionalidade dos tomadores de decisões no setor público).

A originalidade da análise das políticas públicas atribuída ao Harold Laswell também se verifica em importante e clássico estudo sobre o tema, intitulado: “*Les Politiques Publiques*”, de Pierre Muller (2010). Segundo o autor, ao tratar das *origenes de l’analyse des politiques publiques*:

“L’analyse des politiques est née aux États-Unis dans les années d’avant guerre. L’un des ouvrages fondateurs est celui de Harold Lasswell en 1936 intitulé significativement ‘Politics: who gets what, when, and how?’” (Muller, 2010, p. 14).

Tais constatações são enunciadas também em Secchi (2010), que considera o ano de 1951 como o marco de estabelecimento da área disciplinar de estudos de PP, embora com a ressalva de que já na década de 1930 aparecessem contribuições teóricas da “análise racional” das PP (“*rational policy analysis*”). Para este autor, duas obras do ano de 1951 formalizam o enquadramento dos estudos em PP: o livro de David Truman, intitulado “*The governmental process*”, considerado como pioneiro em estudos sobre os grupos de interesses, suas estruturas e técnicas de influências sobre os processos de PP no Executivo, Legislativo, Judiciário e no corpo burocrático da administração pública norte-americana; e o livro de Daniel Lerner e Harold Lasswell, chamado “*The Policy Sciences*”, onde se discute o crescente interesse de pesquisadores sobre a formulação e avaliação de impacto das PP.

Nesta perspectiva, Di Giovanni (2009), ao abordar as origens dos estudos sobre PP, acrescenta que nos Estados Unidos existe uma “*importante peculiaridade lingüística e cultural*” (p.5). Segundo o autor:

“Diferentemente do que ocorre com as línguas latinas, e mesmo com a língua alemã, a língua inglesa faz uma distinção entre politics, quando se referem à política, no sentido relativo aos fenômenos do poder (representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros) e policy (ou policies), para referirem-se adoção de formas de ação, linhas de atuação, que dizem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas, que beiram muito mais o campo da administração do que do campo que nós latinos – entendemos por ‘político’. Trata-se, na língua e na cultura, de duas realidades distintas, que oferecem mesmo uma certa dificuldade de entendimento para usuários de outras línguas. Quanto a isso, nos Estados Unidos, existe um certo preconceito quanto às atividades entendidas como politics. Harold Laswell, considerado um dos grandes nomes da Ciência Política norte-americana, escreveu que os policy studies poderiam ajudar a livrar os estudos da ‘conotação de militância e corrupção’ contida no termo politics” (Di Giovanni, 2009, p. 5).

Em relação a esta discussão terminológica, Secchi (2010) nos atenta ao fato de que países de língua latina como Brasil, Espanha, Itália e França encontram dificuldades na distinção de alguns termos das ciências políticas. Para o autor, na língua portuguesa, o termo política pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*”. Nesta perspectiva, o termo política pública (*public policy*) está vinculado ao segundo sentido da palavra “*política*”, uma vez que “*políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões*” (p.1).

No que se refere à definição de PP, há uma variedade de autores que discorreram sobre o tema, no entanto, entende-se como impossível – ou até mesmo imprudente – aceitar somente uma delas. Para Secchi (2010, p. 2), “*qualquer definição de política pública é arbitrária*”. As definições se complementam, o que não significa que podem ser contraditórias, em alguns momentos. Em grande parte, a PP refere-se: a) aos aspectos relacionados a um campo de análise do governo às questões públicas; b) ao conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos; c) à soma de atividades dos governos com impacto na vida dos cidadãos; d) “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*” (Souza, 2007, p. 68); e) “*regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas*” (Lowi, mencionado por Souza, 2007, p. 68).

De maneira geral, percebe-se que tais definições enfatizam o papel da PP na solução de problemas. Tal ideia abre espaço para algumas críticas onde, ao superestimarem aspectos procedimentais e racionais, acabam negligenciando a participação e o embate em torno de ideias e interesses. Nesse sentido, não consideram a possibilidade de cooperação que podem ocorrer entre os governos, as instituições e os diferentes atores sociais. E isto pode ser um déficit que deve ser levado em conta e sanado, uma vez que a PP repercute na economia e na sociedade, visto que se dá a partir de inter-relações entre o Estado, a política, a economia e a sociedade. Em outros termos, segundo Di Giovanni (2009, p. 1):

“penso a política pública como uma ‘forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas’, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso também que é exatamente nesta interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal.”

Na visão deste autor, a conceituação acima depende da “concretização histórica” de alguns requisitos que configuram as modernas democracias, tais como: i) “*capacidade mínima de planificação consolidada nos aparelhos do Estado*”, seja do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político; ii) “*certa estruturação republicana da ordem política vigente*”, o que ele entende por “*coexistência e independência de poderes*” e “*vigência de direitos de cidadania*” e iii) “*capacidade coletiva de formulação de agendas públicas*”.

Em resumo, para Souza (2007, p. 69), pode-se entender a PP como:

“o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.”

Freqüentemente, conforme apontaram Serafim & Dias (2011), compreende-se a PP como uma “*ação*” ou “*conjunto de ações*” por meio dos quais o Estado interfere na realidade, “*geralmente com o objetivo de atacar algum problema*” (p. 315). No entanto, frente à inexistência de uma única ou “melhor” definição, os autores advertem ao fato de que PP não deve ser entendida apenas “*como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida)*”, mas também como “*aquilo que ele deixa de fazer*” (p.316). De toda forma, na visão de Serafim & Dias (2011, p. 316):

“as políticas públicas têm, cada vez mais, se convertido em objetos de análise que têm atraído a atenção de diversos grupos, dentre os quais gestores e

pesquisadores que têm se debruçado sobre as diversas formas assumidas pela relação Estado - sociedade.”

Em relação à formulação e ao grau de participação nesta etapa do ciclo⁴⁵ da PP, na literatura especializada, segundo Secchi (2010), alguns autores e pesquisadores defendem a existência de duas abordagens: a “*estatista*” (“*state-centered policy-making*”) e a “*multicêntrica*”. Na primeira, as PP são monopólios de atores estatais, ou seja, o Estado e seus burocratas são os responsáveis e a personalidade jurídica do ator protagonista das PP. Nesta abordagem, PP somente existe quando emanada de atores estatais. Já em se tratando da abordagem “*multicêntrica*”, esta considera as organizações privadas e as não governamentais, bem como os organismos multilaterais (as chamados “*redes de políticas públicas*” ou “*policy networks*”), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de PP.

Esta abrangência e amplitude de definições acerca das PP se reflete na diversidade de tipologias de PP. Entendendo as tipologias como esquemas de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas, Secchi (2010), enumera algumas tipologias de PP, como as propugnadas por Theodore Lowi (1964); James Wilson (1983); Gormley (1986); Gustafsson (1983) e Bozeman & Pandey (2004). Em que pese as diferenças entre elas, de maneira geral, as PP podem se dividir de acordo com Secchi (2010), nos seguintes tipos:

- a) Políticas “*regulatórias*”: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados, como as regras para segurança alimentar, para operação do mercado financeiro, regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, proibição de fumo em locais fechados etc;
- b) Políticas “*distributivas*”: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade ou contribuinte, como os subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais etc;

⁴⁵ Segundo Secchi (2010) o processo de elaboração de PP (“*policy-making process*”), conhecido como “ciclo de políticas públicas”, é um esquema de visualização e interpretação que organiza a “vida” de uma PP em fases sequenciais e interdependentes. Embora reconheça outras versões já desenvolvidas para a visualização deste ciclo (e que também este ciclo possa, na prática, apresentar suas fases misturadas e alternadas), para este autor, o modelo para visualização deste ciclo deve contemplar suas sete fases principais: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção.

c) Políticas “redistributivas”: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores, geralmente políticas conflituosas na sociedade, tais como as de cotas raciais para universidades, programas de reforma agrária etc e

d) Políticas constitutivas: definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração das políticas públicas; as chamadas “meta-polícies”, uma vez que se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente “moldam” a dinâmica política nestas outras “arenas”. Exemplos: regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais etc.

Conforme notou Secchi (2010, p. 18), é importante notar que:

“as fronteiras as quais separam esses quatro tipos de políticas não são facilmente visualizáveis. As políticas públicas geralmente agregam características de dois ou mais tipos de política, por exemplo, as políticas de contratação e relações trabalhistas, que possuem elementos regulatórios e redistributivos.”

Diante deste contexto de amplas e abrangentes definições e aplicações das PP, com base em Souza (2007), é possível sintetizar os principais elementos concernentes à PP:

- a) A PP permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz;
- b) A PP envolve diferentes autores e níveis de decisão, ainda que esteja materializada nos governos (participantes formais), embora em alguns casos se deve levar em conta a participação dos “informais”;
- c) A PP é abrangente e não se limita a leis e regras;
- d) A PP constitui-se em uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- e) A PP é uma política que deve ser de longo prazo, embora tenha impactos de curto prazo;
- f) A PP envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, deve contemplar diferentes fases, tais como implementação, execução e avaliação;

g) Estudos sobre PP tendem a focalizar processos, atores e construção de regras, o que as difere dos estudos sobre política social, cujo foco está nas conseqüências e nos resultados da política.

3.2 PP e política social: iguais ou diferentes?

Especificamente em relação a este último aspecto (“g”) supramencionado, vale notar que é muito comum confundirmos PP com política social como sendo as mesmas coisas. Entende-se que ambas compõem um campo multidisciplinar, embora com objetivos e focos diferentes. Como já anunciado acima, os estudos sobre a PP buscam explicar a natureza da política analisada, ou, em outros termos, procuram responder questões tais como “*por quê*” e “*como*”. Por outro lado, os estudos sobre a política social utilizam, em grande medida, o processo como contextualização e se concentram nas conseqüências e nos resultados da política (o que a política faz ou fez).

Ao tratar especificamente sobre a política social, segundo Draibe (2007), vive-se atualmente um contexto de “*ressurgimento*” dos estudos sobre desenvolvimento econômico, o que aponta para a abertura de:

“um novo e valioso curso de investigações, no qual a política social é pensada no quadro mais amplo de relação entre Estado, desenvolvimento econômico e sistemas de proteção social e, mais ainda, a dinâmica é examinada a partir dos efeitos dos sistemas de políticas sociais sobre o crescimento econômico, e não somente a contrário, como tradicionalmente se postulou. Mais que as bases materiais do progresso social, enfatizam-se as capacidades dos sistemas de política social em promover e facilitar o crescimento econômico, simultaneamente ao desenvolvimento social” (p.29).

Ou seja, o desenvolvimento social abre a possibilidade de entender a política social como condição do desenvolvimento econômico, tese originalmente concebida, segundo a autora, por Myrdall quando, em 1966, no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, coordenou um grupo de especialistas encarregado de elaborar o estudo sobre desenvolvimento social e

econômico, de maneira integrada. Esta tese ganhou amplitude e complexidade e, mais recentemente, imbuí-se de ideias relacionadas aos direitos sociais e aos direitos humanos, num contexto onde se torna premente realizar a coesão social.

Nesta perspectiva, para Draibe (2007), no plano conceitual, este “enfoque integrado” ganhou centralidade na matriz analítica da “*inserção produtiva*” como alternativa de desenhar programas sociais por um lado, e de seguir com ideais “desenvolvimentistas” em Estados de bem-estar, por outro. Segundo a autora:

“A concepção do ‘bem-estar mediante a inserção produtiva’ apresenta-se sob as mais diferentes versões, manifestas, por exemplo, em lemas como ‘bem estar produtivo’ ou ‘bem-estar pelo trabalho’ ou ainda o ‘novo bem-estar produtivo’, o ‘bem-estar social positivo’ ou ‘bem-estar social ativo’. (...) Entendido como aquele que enfatiza a redução dos riscos sociais mediante a educação e a capacitação, com o objetivo de transformar os cidadãos de meros receptores passivos de benefícios sociais em pessoas independentes, ativas, co-produtoras de sua própria proteção social. (...) Esta concepção valoriza o tipo de política social que contribui para ampliar o crescimento econômico e a participação das pessoas na geração da própria renda” (Draibe, 2007, p.31).

No entanto, em sua visão, cabe um olhar crítico sobre estas ideias, uma vez que – como se verificou em alguns países – tal enfoque pode reduzir o bem-estar “*a pouco mais que algumas regras morais e normas de conduta, com forte desprezo das questões de justiça social, universalidade e igualdade*” (p.31). Nesse sentido, Draibe chama atenção à contribuição de Amartya Sen a respeito do enfoque integrado, uma vez que, mesmo também se pautando pelos aspectos do “capital humano”, o autor leva em conta não só o acesso à riqueza, mas também a autonomia e a participação política e social. Outra contribuição interessante é a de Esping-Andersen. Apoiada nele, Draibe (2007, p. 32) afirma que:

“A análise integrada, em suas recentes e variadas versões, avançou e amadureceu através de amplo debate sobre as relações entre a economia e a política social, especialmente sobre os aspectos cambiantes e desafiantes do crescimento econômico nas condições atuais da globalização, confrontados com as potencialidades e limites da política social. Além das incontestáveis virtudes da articulação e integração, propriamente ditas, aquela perspectiva recolocou,

e com legitimidade, o tema do ‘desenvolvimento econômico’ no próprio domínio da política social. Por outro lado, revalorizou a ‘dimensão sistêmica da política social’ (...). Isto porque, muito mais que a fragmentada visão de um ou outro programa social, é a perspectiva do sistema de proteção social como um todo a que permite examinar, no tempo, os efeitos dinâmicos da política social, simetricamente à abordagem dinâmica com que usualmente se examina o desenvolvimento econômico. Por tudo isso, e quiçá com maior importância, o enfoque integrado envolve uma ineludível chamada à ‘perspectiva histórica’ de longo prazo.”

Em que pese a aparente utilização destes termos (PP e política social) como sinônimos, de acordo com Souza (2007), há, sobretudo, implicações na agenda de pesquisa. Em resumo, estudos específicos sobre PP “*não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política, dado que qualquer produção do governo em qualquer área/ setor pode ser tomada como ilustração do processo*”, enquanto que os estudos sobre política social, ao contrário, “são demarcados pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca ‘resolver’, os problemas da área e seus resultados” (p.71). Conforme definiu Heidemann (2010, p. 23):

“a expressão ‘políticas sociais’ refere-se às políticas consideradas do ponto de vista setorial, ou de uma questão pública em particular da sociedade. Entre elas, se incluem as de educação, de saúde, transporte, entre tantas outras.”

Hintze (2010), ao discutir este tema, entende a PP como algo que excede a política social. Na visão da autora, as políticas públicas:

“trascienden el subconjunto de las políticas sociales (dentro de las cuales se las ubica en muchos países de América Latina). Siguiendo a Danani, se reserva el término de política social para aquellas ‘intervenciones sociales del estado’ que producen y moldean de manera directa las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales, y lo hacen operando sobre ‘el momento de la distribución secundaria del ingreso’ a través de mecanismos de redistribución. Esto las distingue de las laborales, que regulan directamente los ingresos del capital y el trabajo, o de la distribución del ingreso, que deriva de manera inmediata de la producción (Danani, 2004, p. 11-12). En esos términos incluyen y exceden el campo de las políticas sociales, en tanto sus efectos operan también en la redistribución primaria de los ingresos via apoyo a

otras modalidades de trabajo generadoras de ingreso por fuera de la relación capital-trabajo.”

Em geral, assim como enunciou Rodrigues (2010, p.9), “*as políticas sociais constituem um subconjunto de um conjunto maior que denominamos políticas públicas*”. Para a autora: “*toda política social é uma política pública, mas nem toda política pública é uma política social*”. No entanto, conforme afirma a autora: “*o bom funcionamento de uma política social pode depender da eficácia das políticas públicas mais abrangentes*”(p.9).

3.3 PP e seu processo de formulação

Ao tratar do tema da PP, uma questão fundamental reside em entender o seu processo de formulação. A formação da agenda é a segunda etapa do processo de elaboração de PP, descrita por Sechhi (2010, p.36) anteriormente. Para o autor, a agenda

“é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante.”

Apoiado em Cobb & Elder (1983), Sechhi (2010) entende que existem dois tipos de agenda: a) “*agenda política*”, que se refere a um conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública e b) “*agenda formal*” ou “*agenda institucional*”, responsável por elencar os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar. Ainda para o autor, existe também a “*agenda da mídia*”, que se trata da lista de problemas que recebe atenção especial dos meios de comunicação e que, em muitas vezes, dado o seu poder perante a sociedade e a opinião pública, condiciona as agendas políticas e institucionais.

No que se refere às condições para que um problema entre na agenda política, Sechhi (2010), ainda com base em Cobb & Elder (1983), enfatiza a existência de três aspectos: a) atenção direcionada por diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc) por entenderem o problema como merecedor de intervenção; b) resolubilidade, ou seja, as possíveis ações devem ser consideradas factíveis e c) competência, visto que o problema deve ser considerado como de responsabilidade pública.

Capella (2007), em “*Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*”, discute, com base no conceito de “*agenda-setting*” – processo de formação da agenda de políticas governamentais -, de que forma uma questão específica se torna importante em um determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. Neste trabalho, sua análise se pauta em dois modelos, entendidos como capazes de explicarem como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o *Multiple Streams Model* (Modelo de Múltiplos Fluxos), desenvolvido por John Kingdon (2003)⁴⁶ e o *Punctuated Equilibrium Model* (Modelo de Equilíbrio Pontuado), de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993)⁴⁷. Abaixo, segue-se uma sucinta descrição destes modelos, no sentido de apreender algumas ideias e termos que podem nos auxiliar quando na análise da elaboração das políticas públicas em ESOL.

3.3.1 *Multiple Streams Model*

Para o desenvolvimento deste modelo, Kingdon parte da questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Neste estudo, intitulado: “*Agendas, Alternatives and Public Policies* (2003), Kingdon tem o intuito de desvendar como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, se tornando uma PP. Em termos gerais, conforme notou Capella (2007), Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: a) o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; b) a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas

⁴⁶ KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3.ed. New York: Harper Collins, 2003.

⁴⁷ BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B.D. *Agendas and Instability*. In: *American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

escolhas a serem tomadas; c) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e d) a implementação da decisão.

Em seu modelo, chamado de “*multiple streams*”, o autor avança especificamente os dois primeiros processos, ou seja, os estágios pré-decisórios (formação da *agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*). Vale mencionar que este modelo foi inicialmente proposto para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transporte do governo federal norte-americano, tornando-se, posteriormente, referência para os estudos voltados à análise de formulação de políticas governamentais. São conceitos fundamentais que advêm deste modelo:

- a) *Agenda Governamental*: conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção;
- b) *Agenda Decisional*: dentre as diversas e complexas questões que compõem a agenda governamental, apenas algumas delas são realmente consideradas em um determinado momento; questões estas que contemplam a agenda decisional. Espécie de subconjunto da agenda governamental, na iminência de se tornarem políticas;
- c) *Agendas Especializadas*: aquelas específicas da área de saúde, transportes, educação etc, relacionadas à natureza setorial da formulação de PP.

Outro ponto importante no modelo de Kingdon é a diferença entre questões (*conditions*) e problemas. Segundo o autor, uma questão refere-se à uma situação social percebida, mas que ainda não despertou interesse ou uma ação governamental em contrapartida. Essa(s) questão (ões) configura(m)-se como problema(s) quando os *policy makers* acreditam que devam intervir no tema. Em grande parte, isto ocorre quando as questões chamam a atenção dos participantes de um processo decisório, despertando a necessidade de ação, que se baliza através de alguns elementos, tais como indicadores (custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, número de pobres etc); eventos (*focusing events*), crises e símbolos (como desastres, registros da mídia sobre determinadas questões etc) e *feedback* das ações governamentais (monitoramento dos gastos, acompanhamento das atividades de implementação, cumprimento de metas etc).

Indo além, é mister notar que, no modelo de Kingdon, estes elementos, por si só, não transformam automaticamente questões em problemas, uma vez que esta passagem depende também, de acordo com sua visão, que a construção de problemas sejam “*construções sociais*”. A geração de alternativas e soluções é entendida no modelo de *multiple streams* a partir de ideias geradas em comunidades, de extrema importância para o autor. Segundo ele, há que considerar o que ele denomina de “*policy communities*”, que traz consigo o “*policy primeval soup*” (“*caldo primitivo de políticas*”); espécie de um conjunto de ideias sobre a resolução de determinados temas, aonde muitas sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas e outras ainda são descartadas. Como resultado final, a partir de um considerável número de ideias e propostas possíveis e sugeridas, um conjunto menor delas é levado ao topo do “*caldo primitivo de políticas*” e emergiram como alternativas para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório.

Vale mencionar que as *policy communities* (comunidades geradoras de alternativas) contemplam pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas políticos; especialistas diversos que compartilham uma preocupação em relação a uma área, chamado de “*policy area*”. Como a difusão de suas ideias não se dá automaticamente, elas devem ser levadas a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as *policy communities*, mas também o público em geral, com o intuito de construir progressivamente sua aceitação, a partir do que o autor chama de “*soften up*”. A partir de então, espera-se o “efeito *bandwagon*” (ou efeito multiplicador), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Mesmo mediante todo este processo, Kingdon reconhece que tais ideias não representam, necessariamente uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de propostas, mas o reconhecimento, pela grande parte da comunidade, de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis.

Outro aspecto interessante detectado no modelo de Kingdon é a consideração dos impactos decorrentes de mudanças intra e inter governos (*turnover*), tais como mudança de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental, mudanças de gestão, mudanças na composição do Congresso, mudanças nas chefias de órgãos etc. Conforme notou Capella (2007, p.94):

“Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo, que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões.”

3.3.2 Punctuated Equilibrium Model

Este modelo, desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones, nos anos 1990, de forma específica, procurou criar instrumentos e mecanismos que permitissem a análise tanto de períodos de estabilidade, quanto de períodos marcados por rápidas mudanças no processo de formulação de políticas públicas. Desenvolvido originalmente para análise do processo político norte-americano, esse modelo procura explicar de que forma se alteram momentos de rápida mudança e estabilidade, levando em conta as estruturas institucionais e o processo de formulação da *agenda-setting*. Conforme notou Capella (2007, p. 111):

“Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (punctuations). Essa idéia é aplicada às agendas que mudam de forma rápida devido ao que os autores chamam de feedback positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras que se difundem como um efeito cascata (bandwagon), tal como descreve Kingdon no processo de difusão das idéias dentro das policy communities. Quando isso acontece, algumas idéias tornam-se populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas propostas e abrindo espaço para novos movimentos políticos.”

Neste modelo, para sua instrumentalização, os autores cunharam o conceito da *“policy images”*; imagens que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, o que, na visão deles, contribuirá para a disseminação das ideias e das questões geradas, de modo que estas atinjam o macrossistema. As *policy images* são desenvolvidas através de informações empíricas e pelo *“tone”* (*“apelos emotivos”*), que são responsáveis por criarem *“consensos”* em torno de uma política. Daí que, na visão de Baumgartner e Jones, os

formuladores se empenham na construção de imagens calculando os ganhos advindo de um determinado entendimento.

A partir de então, após o estabelecimento das *policy images*, as decisões oficiais sobre uma determinada questão serão tomadas em “arenas políticas institucionais”, num cenário chamado pelos autores de “*policy venue*”. Enquanto uma instituição pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, outra pode aceitar a imagem. Para Capella (2007, p. 115), ao analisar este processo, “*a busca de arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções (venue shoppings) e a criação de policy images estão, portanto, fortemente vinculadas*”.

Neste modelo, Baumgartner e Jones entendem que as decisões, em grande parte, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum sobre uma questão, limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas ideias. Entretanto, em alguns momentos, considerados “*críticos*”, o equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança. Tais momentos têm início quando a atenção a uma questão rompe os limites do “subsistema” e chega ao “*macrossistema político*” (agenda governamental, no modelo de Kingdon). Por isso que, para os autores, “*a macropolítica é a política da pontuação – a política de mudança em larga escala, das imagens que competem, da manipulação política e da reação positiva*” (Baumgartner e Jones, 1999, p. 102, apud Capella, 2007, p. 115).

Estas mudanças, que se refletem no fato de que uma questão ascenda ao macrossistema, alteram a atenção dos líderes governamentais e do público em geral, podendo, inclusive, levar a introdução de novas ideias e de novos atores na arena política. Além do que, podem estabelecerem novas *policy images* e novas *policy venues* que reestruturam a arena política institucional, criando um novo estado de equilíbrio que, após um período, tende a voltar à estabilidade.

No entanto, assim como Kingdon, Baumgartner e Jones entendem que questões políticas e sociais não se transformam em problemas e em *agenda-setting* necessariamente de forma automática. Esta constatação abre espaço para a discussão, no seio da PP, de mecanismos participativos, tido como um importante elemento constitutivo do processo de elaboração, implementação, execução e avaliação da PP. Considerando este um ponto importante, sobretudo

ao tratar da ESS e as políticas públicas para a área, entende-se como pertinente expor algumas informações complementares sobre esta questão, a seguir.

3.4 PP e os mecanismos de participação democrática

Ao longo do processo de elaboração, implementação e avaliação de PP, percebe-se a participação de diferentes atores, que influenciam e são influenciados pelo *policy cycle*. Na visão de Secchi (2010, p. 77), “os atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política”, com capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da PP:

“são os atores que consegue sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que tem influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações” (Secchi, 2010, p. 78).

Em geral, os atores podem ser “governamentais”, como os políticos, designados politicamente, burocratas, juízes etc e os atores “não governamentais”, tais como os grupos de interesse, os partidos políticos, os meios de comunicação, os destinatários das políticas públicas, as organizações do terceiro setor, bem como outros *stakeholders* como organismos internacionais, comunidades, financiadores etc⁴⁸.

Ainda em se tratando dos atores, Secchi (2010) chama atenção das redes de políticas públicas, as definindo como “uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de PP” (p.96). Em sua visão, os atores da rede possuem interesses distintos, mas interdependentes e tentam resolver problemas coletivos de uma maneira não – hierárquica. Apoiado em alguns estudiosos do tema, Secchi define como as principais características das redes de PP: auto-organização e autonomia; interdependência entre os atores que as compõem; liberdade de entrada e de saída de seus

⁴⁸ Uma análise detalhada destes atores pode ser encontrada em Secchi (2010), capítulo 5.

membros; controle disperso e relações informais e não-hierárquicas e busca de interesses externos aos membros da rede.

Como exemplos desta rede, citam-se as “comunidades de políticas públicas” (ou “*policy communities*”), que são redes de atores que se organizam em torno de uma área de PP, que se reconhecem reciprocamente e compartilham uma linguagem e um sistema de valor; as redes temáticas (ou “*issue networks*”), redes formadas em torno de assuntos específicos (*issues*) e as “comunidades epistêmicas”, em geral pessoas da Academia, que acreditam no método científico de pesquisa e que compartilham linguagem, modelos etc sobre determinados temas.

De maneira geral, o tema concernente à participação é bastante recorrente nas análises dos processos de elaboração, implementação e avaliação de PP, além de ser uma das formas mais evidentes de perceber o “estilo” da PP (se mais ou menos democrática e participativa). Fung (2006), citado por Secchi (2010, p. 110), elaborou um esquema analítico de tipos de participação, chamado de “*cubo da democracia*” (“*democracy cube*”), capaz de sintetizar os três eixos de participação no *policy cycle*. No esquema do autor, a participação varia de acordo com a acessibilidade (quem pode participar); o tipo de interação (como são compartilhadas as informações e as tomadas de decisão) e o grau de influência (links existentes entre discussões e decisões).

Neste esquema analítico, a participação pode acontecer em momentos diferenciados do *policy cycle*, podendo estar restrito a momentos de prospecção de soluções ou ampliada aos momentos de decisão. No Brasil, conforme aponta Secchi (2010), os mecanismos mais comuns de participação cidadão estão nos conselhos gestores setoriais (saúde, educação, assistência social etc), nas audiências públicas, além dos métodos participativos como os orçamentos participativos e os planos diretores elaborados pelos municípios.

Fung (2006) conclui que a participação afeta diretamente a legitimidade, a justiça e a eficácia da PP, visto que “*uma PP elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de decisões adequadas*” (p.112). Além do que, “*a participação também traz a possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva*”.

Nesta perspectiva, conforme notou Côtres (2007, p.125):

“Até o início dos anos 1990, eram recorrentes, na literatura internacional, afirmações sobre a quase impossibilidade de criar canais participativos nos chamados países em desenvolvimento em geral e na América Latina em particular, devido às características de suas instituições políticas e de seus atores. Supunha-se que as instituições estariam dominadas por pactos e acordos informais elitistas e pela fraqueza da sociedade civil. Contrariando tais suposições, vários autores têm chamado atenção para a criação de mecanismos participativos em diversas áreas e níveis da administração pública.”

Dentre os mecanismos, a autora chama atenção aos conselhos de políticas públicas, como os que encontramos, no caso brasileiro, por exemplo, nas áreas da saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes etc. Também faz menção às já mencionadas experiências de orçamento participativo promovidas por administrações municipais, particularmente nas cidades governadas por partidos de esquerda, bem como os fóruns participativos, criados na década de 1970 em vários países, e, no Brasil, nos anos 1980 e 1990. Segundo Côrtes (2007), isto se configura como um *“fenômeno sociopolítico”* que chama a atenção pelo *“inedetismo, magnitude e longevidade”* (p.126).

Assim, a *“novidade”* que representam esses espaços públicos e institucionalizados de participação política tem estimulado a análise e o estudo tanto em relação aos seus papéis no processo de decisão política junto a diferentes níveis administrativos e órgãos do Poder Executivo Federal, estadual e municipal, quanto de suas relações e vinculações com a capacidade organizativa dos movimentos populares, sociais e sindicais.

No entanto, conforme nos atenta Côrtes (2007, p. 127):

“A existência de espaços públicos institucionalizados de participação é condição necessária para que os participantes se envolvam em suas atividades. A constituição de canais participativos, entretanto, não é garantia suficiente para que os participantes preferenciais – na maioria dos casos, representantes dos movimentos popular e sindical e de grupos de interesses de usuários – participem de fato no processo de decisão política de determinada área da administração pública. Eles podem escolher não se envolver, ou seu

envolvimento pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações.”

Acredita-se que, na hipótese da regularidade de funcionamento destes canais participativos, o êxito e a constância do envolvimento popular dependerá da capacidade organizacional dos grupos sociais dos quais esses participantes são oriundos. Outros fatores também se colocam como importantes para a existência e a efetividade destes espaços públicos institucionalizados, tais como a estrutura institucional da área de política pública em que se localizam e as posições das autoridades em relação à participação e a natureza da “*policy network setorial*”⁴⁹, que pode fortalecer ou inviabilizar a existência de *policy community* na articulação de profissionais da área e lideranças populares. Se presente e bem estruturada, a *policy community* pode ser bastante influente no processo de decisão que ocorre em um contexto de *policy networks* nas quais esses atores se confrontam, articulam e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas (Côrtes, 2007).

Nesta perspectiva, a participação do cidadão em seu território, na gestão pública, aparece atualmente como uma transformação do papel da cidadania, uma vez que permite sua integração no processo de decisão democrática. Já havia advertido Viveret (2001, p.1) que “*é um erro opor participação e representação, pois formam um par indissociável, com base numa idéia fundamental: a de uma soberania ascendente.*”

O pressuposto para o planejamento territorial é a participação política efetiva dos diversos atores da sociedade civil organizada que atuam no respectivo território, garantindo a construção de coesão social e o fortalecimento da organização de redes sociais juntamente com a ação governamental. A participação democrática ganha importância por promover modificações nas administrações públicas, em âmbitos municipal, estadual e federal, inovando na relação entre gestores e atores da sociedade civil.

O reconhecimento da importância da participação cidadã no desenvolvimento dos programas públicos não se baseia somente em posições ideológicas, mas também, e principalmente, por questões pragmáticas e operacionais, bem como pelos resultados e impactos.

⁴⁹ De acordo com Côrtes (2007, p.135), apoiada em Smith (1991): “as *policy networks* incluem uma grande variedade de centros de decisão política e de atores, os quais se movem para dentro e para fora das arenas políticas, e têm visões diferentes sobre quais deveriam ser os resultados dessas políticas” (p. 135).

A população local é depositária do conhecimento empírico do território, incluindo, além do ambiente e de soluções concretas, as características socioeconômicas e culturais da comunidade, que só serão transmitidas através de um intercâmbio ativo entre a comunidade e a administração pública (Herrera, 2010).

Conforme Gomes (2007), possivelmente vivenciamos uma fase de transição do modelo “*tradicional*” de ação governamental, caracterizado pela sua estrutura “*institucional, hierarquizada, que segrega os peritos dos cidadãos comuns e ‘dono’ de um dualismo social ordenado*”, para um modelo “*alternativo*” onde a participação surgiria como um direito, “*produto de uma produção colaborativa, interdisciplinar e com estratégias de base, que permitiriam a todos os participantes o envolvimento como atores inovadores e de uma forma mais democrática*” (p.34).

A introdução de novos mecanismos de participação popular na gestão pública de muitas cidades trouxe à tona uma série de questões que ainda não foram respondidas de modo satisfatório. Uma delas é como tornar o controle social algo realmente eficaz e, conseqüentemente, satisfazer a sociedade quanto ao real atendimento de suas demandas e prioridades.

De acordo com o estudo: “*Experiências recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil, de 2006*”⁵⁰:

“Para Paul Singer, a população mais pobre precisa mobilizar as ‘forças urbanas vivas’, buscando abrir espaços para o debate e a negociação, de forma a dividir o poder de decisão com outros setores da sociedade. Havia, portanto, a necessidade premente de se efetivar no âmbito dos municípios uma democracia verdadeiramente participativa. Nesse contexto, era crucial garantir o controle social não só sobre as políticas públicas, democratizando o acesso aos bens, serviços e equipamentos públicos, mas também sobre o processo de orçamentação pública. (...) Esse processo de modernização e de consolidação da democracia obrigou o Estado a se ver frente a frente com novos e inéditos modelos de gestão pública, de viés mais participativo e popular” (p.23).

⁵⁰ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIPremio/sistemas/2tosiXIPTN/2premio_tosi.pdf

Nos últimos anos, vale notar que ganha força um movimento que busca abrir espaço para cidadãos discutir as questões sociais. Em muitos países, observa-se que ativistas sociais de diversas áreas passaram a lutar pela "*democracia participativa*", um conceito que prevê a presença da população não apenas "*pedindo*" ao Estado aquilo que precisa, mas formulando e decidindo as políticas públicas do país.

Espaços em que a opinião – ao menos em teoria – não precisa mais se perder no vazio, mas pode reverter em diretrizes e ações concretas, fazendo do cidadão um participante direto do poder. Entende-se, portanto, que os mecanismos de participação democrática têm a vantagem de estarem mais próximos da realidade local, e por isso podem formular ações mais concretas.

Avançar neste sentido requer entender e permitir a operacionalização de um modelo de planejamento participativo que considere as mudanças em determinados fatores, tais como o papel das comunidades, os processos e os métodos de participação e, conseqüentemente, o papel da administração pública e dos seus respectivos gestores.

3.5 PP e suas “estruturas elementares”

Para Di Giovanni (2009), a observação histórica das políticas públicas possibilita a identificação de “elementos invariantes” em todas elas, embora existam suas singularidades. Tal observação histórica mostra que “*teoria*” (o que ele cunhou como o “conjunto de asserções de origem diversa – racional ou não – que dá sustentação às práticas da intervenção, em busca de um determinado resultado” – p.16), práticas e resultados, são “*elementos primários*” que estão presentes em todas as políticas públicas. Mais importante que identificá-los, é estabelecer, em sua visão, “uma relação que seja indissolúvel e orgânica, de modo que constituam totalidades estruturadas, discretas, que chamo, no caso, de estruturas elementares” (p.16).

Em que pese seu reconhecimento em relação à “dose de subjetividade” que envolve a detecção destes elementos, fruto da combinação do “*olhar subjetivo do observador*” e dos

“*aspectos objetivos da realidade*”, Di Giovanni sugere a existência de quatro estruturas elementares, com base em quatro diferentes ângulos de observação:

- a) **Estrutura formal:** responsável por captar os aspectos e elementos exteriores da intervenção pública, do ponto de vista da “teoria” (conteúdos técnico, político, cultural e ideológico da intervenção e da situação social na qual se busca intervir); das “práticas” (medidas e ferramentas selecionadas) e dos “resultados” alcançados. Os “insumos” desta estrutura possibilitam análises de “consistência formal”, bem como exames quantitativos e qualitativos de avaliação e monitoramento.
- b) **Estrutura substantiva:** relacionada aos padrões e níveis de institucionalização do contexto de atuação dos agentes sociais e dos atores que participam direta ou indiretamente da formulação, da implementação e dos resultados de uma política, mediante os interesses econômicos, políticos e de reprodução social de cada ator que, por sua vez, são pautados por “regras” (leis, normas, convenções formais ou consuetudinárias, padrões morais e éticos, costumes etc). Em outros termos, estrutura que se refere aos aspectos sociais e políticos de uma *policy*.
- c) **Estrutura material:** refere-se, em sentido amplo, aos aspectos econômicos, ou seja, à exequibilidade e sustentação material de uma política, tais como o financiamento, os custos e os suportes. Nesta perspectiva, para Di Giovanni (2009, p. 23), “*o volume, as condições e as regras de financiamento revelam, de um lado, a natureza e as modalidades de vínculo que se estabelecem entre a policy e o entorno econômico, e, de outro, sua situação e posicionamento nas relações entre estado e mercado*”. Dentro desta estrutura, os custos têm a ver com as condições de viabilização da intervenção, sendo que os orçamentos podem ser tanto fontes dessa viabilização, como fontes de constrangimento na implementação. Os custos também podem ser entendidos, na visão do autor, como “*marcadores da efetividade das regras estabelecidas na estrutura substantiva*” (p.24). Outro elemento importante desta estrutura são os suportes, uma vez que “*não existe política pública que se esgote em si mesma*”. Como exemplo, o autor cita a política educacional que, além de demandas educacionais e pedagógicas, requer espaço físico, livros, incorporação de tecnologia etc.

- d) **Estrutura simbólica:** refere-se às “*linguagens específicas*”, que são “*universos de comunicação próprios (e apropriados) que estabelecem os vínculos entre os diversos tipos de atores de uma dada arena política*”. Para Di Giovanni (2009), os elementos da estrutura simbólica são muito mais que uma “*expressão cultural neutra*” da atividade social, pois são “*reveladores*” dos “*graus de particularismo/universalismo e isolamento/integração das arenas políticas*”, bem como dos “*níveis de racionalização e tecnificação; tradicionalismo e interferências ideológicas que ocorrem nessas mesmas arenas*” (p. 26).

No que se refere especificamente à aplicação destas estruturas elementares à análise de políticas públicas, vale mencionar o trabalho de Freitas (2011; 2012) e sua tentativa de averiguar a política pública de economia solidária no país, entre 2003 a 2010. Com base em um mapeamento inicial da SENAES, bem como em seus programas e projetos e nas instituições públicas envolvidas com a ESS no Brasil, a autora designa como parte das estruturas elementares, os seguintes aspectos:

- a) Estrutura formal: o conceito (“*teoria*”) de ESOL para a SENAES, bem como as principais características dos EES e a autogestão, além das instituições envolvidas e os principais resultados, em termos de geração de trabalho e renda;
- b) Estrutura substantiva: exposição e discussão do conjunto diverso de atores que fazem parte da ESOL no Brasil;
- c) Estrutura material: apresentação do orçamento da SENAES ao longo do período analisado;
- d) Estrutura simbólica: análise dos valores, do conhecimento e da linguagem prevalentes internamente aos EES, bem como no processo de construção política e cultural da ação pública e dos atores envolvidos, tais como a autogestão, a democracia, a cooperação, a valorização da diversidade, a centralidade dos seres humanos, o cuidado com o meio ambiente etc.

Após esta breve exposição sobre alguns aspectos conceituais e teóricos acerca do tema PP e políticas sociais, pretende-se, no capítulo subsequente, analisar como vêm sendo concebidas as políticas públicas em ESOL em alguns países selecionados. Este exercício analítico não tem a pretensão de enquadrar as experiências visitadas em um ou outro modelo de análise,

mas de conhecer o *estado da arte*, as principais características e nuances, bem como os avanços, os limites e as perspectivas de um campo em construção.

CAPÍTULO 4. Políticas Públicas de ESOL e ES em países selecionados: Estado da Arte, Avanços, Limites e Perspectivas

A ESOL e ES⁵¹ se constituem um fenômeno que tem ganhado crescente visibilidade econômica, social e política. Uma de suas novidades é a maneira em que tem impactado o planejamento de políticas públicas, nos âmbitos municipal, estadual e federal, uma vez que seus atores, organizações e entidades buscam reconhecimento, institucionalização e apoio para seus projetos e atividades.

Conforme notou Vieira (2005), há uma percepção clara de que o poder público pode se utilizar da ESOL como instrumento de auxílio para combater a pobreza, minimizar a exclusão social e gerar direta e indiretamente trabalho e renda, por meio de apoio à produção e à comercialização. Assim como apontaram Kraychete & Santana (2012, p. 55), tais políticas se apresentam como “*inovadoras para a inclusão socioprodutiva, sobretudo nos espaços urbanos*”. Nesse sentido, os grupos e atores participantes esperam apoio cada vez maior do Estado, tanto aos investimentos iniciais, quanto à concessão de treinamento, financiamento para a modernização dos bens de capital e até mesmo de mercado aos seus produtos.

Nesta perspectiva, no campo da ESOL, uma necessidade primordial reside na construção e no fortalecimento de políticas públicas de apoio. É necessário o reconhecimento, por parte do Estado, em suas diversas instâncias, de que o avanço da ESOL contribui para o desenvolvimento socioeconômico dos respectivos territórios em que as experiências acontecem. Segundo Hintze (2010, p. 36):

“Esta perspectiva permite entender al estado como institución fundamental, y al mismo tiempo reconocer la incorporación de otros actores, que también adquieren capacidad de hacer relaciones, disputar sentidos, imponer cuestiones en tanto necesidades y demandas socialmente problematizadas (...) en el cual se reconoce la relevancia de lo estatal, es importante enfatizar la naturaleza pública de la acción estatal, para referirla a lo colectivo, a los intereses

⁵¹ Embora o objeto de estudo seja especificamente a ESOL, entendida como subconjunto da ES, em alguns momentos se faz necessário mencionar ES, com o intuito de contemplar as experiências em alguns países, bem como o tratamento dado por alguns autores que se referem à ES.

mayoritarios que debe necesariamente confrontar con la lógica desigualadora y excluyente”.

Diante deste contexto, se, num primeiro momento, a preocupação principal residia na conceituação do fenômeno, atualmente, a questão nevrálgica diz respeito às relações com os poderes públicos. Diante das transformações verificadas na realidade destas práticas, este tema se constitui, ao mesmo tempo, como um desafio de conhecimento e de ação (Laville, et al 2006).

Políticas públicas para a ESOL visam propiciar um conjunto de orientações e objetivos capazes de promover o acesso aos recursos necessários, bem como o acompanhamento de suas atividades, a partir da assistência técnica, de projetos de formação, de investigação e de desenvolvimento. Promover políticas públicas para a ESOL significa também permitir um maior conhecimento e reconhecimento do setor como algo que, além de geração de trabalho e renda, é constituído por aspirações, princípios e valores que apontam possibilidades de um caminho transformador.

Nesse sentido, pretende-se, neste capítulo, conhecer algumas experiências que vêm ocorrendo em alguns países, com o intuito de conhecer e apreender como estas experiências se concebem, como a ESOL vêm disseminando suas ações e em que medida este processo é entendido como parte do projeto de desenvolvimento de seus respectivos países e territórios⁵². Vale ressaltar que o objetivo, neste momento, não é avaliar os resultados de tais políticas, mas de conhecer o “estado da arte” da construção delas nos respectivos países.

Para tal, a seguir, longe de cobrir a totalidade de experiências existentes e sistematizadas em âmbito internacional, serão apresentadas algumas informações acerca das políticas públicas no campo da ESOL em alguns países selecionados, com base na análise de alguns documentos oficiais. Posteriormente, pretende-se, à luz desta primeira parte descritiva, avançar em algumas reflexões analíticas acerca de uma tipologia de políticas públicas neste setor, apontando também algumas tendências, instrumentos, avanços, limites e perspectivas.

⁵² Reconhece-se, neste ponto, a importância em se considerar o contexto histórico de cada país, para entender as especificidades da construção das políticas de ESOL em cada um deles, embora tal aspecto não tenha sido considerado neste trabalho, até por questões de tempo e acesso a tais informações.

Desta forma, este capítulo se estrutura da seguinte forma: em sua primeira parte, realiza-se um levantamento descritivo acerca de algumas experiências internacionais de países selecionados na Europa, América Latina, América do Norte, África, Ásia e Oceania. Posteriormente, à luz das experiências analisadas, pretende-se avançar na discussão da relação das experiências de políticas públicas de ESOL com o seu amplo escopo de atuação, bem como à emergência de um novo modo de se fazer políticas públicas; apresentação de alguns instrumentos de apoio à ESOL verificadas e à existência de tipologias de políticas públicas para o setor.

Vale frisar que, face ao amplo conjunto de terminologias que abrangem este “setor” (ESOL, ES, terceiro setor etc) – tema tratado anteriormente -, bem como a opção em focar a análise no que se considera fundamentalmente como ESOL (sendo esta entendida como subconjunto da ES), em alguns momentos a apresentação das experiências se ampliará (o que fará necessário utilizar o conceito de ES), se pautando pela forma como o “setor” é tratado em seus respectivos países. Isto deriva do fato de que cada país, de acordo com sua história (econômica, política e social) e seu processo de desenvolvimento socioeconômico, entende a ES e ESOL de uma forma específica, inclusive, a começar pela própria designação (ESOL, ES, economia popular, terceiro setor etc).

4.1 Levantamento descritivo de algumas experiências internacionais: visão panorâmica da prática da ESOL e ES no mundo

Esta primeira parte do capítulo tem como intuito, assim como já enunciado, analisar algumas experiências internacionais de ESOL e ES, visando conhecer como estas experiências se concebem, qual a relação delas com o setor público, como elas se estruturam nas esferas governamentais, quais os principais instrumentos de intervenção etc. Para isto, foram selecionados alguns países por regiões (Europa, América Latina, América do Norte, África, Ásia e Oceania). Os países selecionados se justificam tanto pela disponibilidade de informações e/ou pelo reconhecimento internacional de determinadas práticas.

É válido registrar que este levantamento se iniciou em uma discussão internacional, realizada no Centro de Formação Internacional da Organização Internacional do Trabalho, quando na minha participação, em agosto de 2010, da elaboração de um Documento de Trabalho para a *1ª Academia Internacional sobre Economia Social e Solidária*, realizada em outubro de 2010⁵³. Posteriormente, com mais tempo, foi necessário rever todos os documentos, artigos, além de entrar em inúmeros sites de organizações públicas, privadas e do terceiro setor – todos eles mencionados e registrados ao longo do trabalho – para uma análise mais detalhada, em cada país tratado.

Entende-se que esta parte constitui-se uma interessante contribuição, uma vez que permite realizar um olhar panorâmico, em âmbito internacional, de como as práticas e experiências de ESOL vêm se concebendo e se estruturando, em diferentes países, com diferentes histórias, culturas, economias e direcionamentos políticos. Também, permite uma sistematização de dados e de informações acerca da ESOL em todas as regiões do mundo, com o registro de sites, artigos, centros de pesquisa, organismos públicos de apoio e disseminação da ESOL, organizações do terceiro setor e entidades representativas, bem como alguns marcos legais e regulatórios do “setor”.

4.1.1 Europa

Na Europa, prevalece a utilização pelo termo ES para designar um fenômeno que expressa suas próprias tendências, principalmente através do cooperativismo, das mútuas, e das associações. Nas últimas décadas, há inúmeras experiências de políticas públicas explícitas à ES na região, o que reflete seu reconhecimento social e político, além da visibilidade, por parte dos formuladores de políticas, de sua importância no que concerne ao desenvolvimento multidimensional (econômico, social, democrático e cultural) dos países.

Uma característica destas políticas é sua heterogeneidade, fruto dos diferentes contextos nacionais (político, econômico, histórico, social, cultural e institucional) em que foram

⁵³ Mais informações e acesso ao Documento de Trabalho, ver: WWW.socialeconomy.itcilo.org.

concebidas. Também, conforme se notará, nem todas estas políticas na Europa foram construídas visando a incorporação de *grupos-problema* especificamente, como é o caso das políticas de fortalecimento de médias e grandes cooperativas (Espanha, Itália); de organizações do terceiro setor (Alemanha e Leste Europeu), bem como de empresas sociais (caso inglês).

De forma geral, as políticas públicas voltadas para a ES na Europa podem se dividir, segundo Chaves (2002), em cinco principais tipos:

- 1) institucionais: reconhecimento da ES como ator e diálogo social;
- 2) de difusão, formação e investigação: produção de conhecimento e divulgação do setor;
- 3) financeiras: disponibilização de fundos para financiar projetos;
- 4) de apoio: informação técnica, assessoramento, etc;
- 5) de demanda: provisão de serviços contratados pela administração pública e prestados à sociedade.

Embora a falta de consenso para conceituar a ES e definir suas entidades esteja presente, para se ter uma ideia da importância da ES na União Européia, em termos de geração de empregos, é interessante observar que a ES gerou mais de 11 milhões de empregos na União Européia no período compreendido entre 2002 a 2007; número este que, certamente, deve ser ainda maior nos dias atuais (Ciriec, 2007).

Nesta região, é importante mencionar o papel desempenhado pela *Social Economy Europe*⁵⁴ (SSE), instituição de representação política da ES em âmbito europeu. Iniciou suas atividades em 2000, anteriormente nomeada de CEP-CMAF, e, atualmente, possui como objetivos centrais: promover os lados econômico e social das organizações e empresas de ES; difundir os valores e os papéis da ES na Europa e reforçar o reconhecimento legal e político da ES em âmbito europeu. A *Social Economy Europe* participa do debate político no parlamento europeu, levando questões e propostas para melhorar as condições do setor na região. Além disso, realiza seminários e conferências para discutir o tema, socializar informações entre os países e elaborar propostas e estratégias para o setor da ES nos diferentes países europeus.

⁵⁴ WWW.socialeconomy.eu.org

As discussões ocorrem no âmbito do *Social Economy Intergroup*, que é uma espécie de fórum informal de membros do *European Parliament* para discutir questões relativas à ES na região, tais como legislação, políticas públicas, suportes técnicos etc. O mais recente encontro foi realizado em janeiro de 2011 e, deste evento concebeu-se uma série de recomendações, por parte dos representantes dos diferentes países, que trataram da pluralidade dos tipos de empresas e organizações de ES. Segundo a Carta Oficial de Recomendações⁵⁵:

“the adoption of distinct European statutes for associations, foundations and mutual societies together with an efficient revision of the Statute for a European Cooperative Society would allow for all various forms of enterprise existing in Europe to make the most of their economic and social potential” (SSE, 2011).

Dentre os países, a **Espanha** é o que a ES possui uma definição própria e consolidada, além do acentuado grau de reconhecimento jurídico, econômico, político e social (Barea & Monzón, 2002; Montolio, 2002; Morais, 2007 a)⁵⁶. No que se referem às políticas públicas neste país, cabe mencionar a aprovação, em 2011, da *Lei da Economia Social*, onde se reconhece a importância em promover, estimular e desenvolver as entidades de economia social e de suas organizações mais representativas. O objetivo principal desta Lei é estabelecer um marco jurídico capaz de proporcionar maior visibilidade e segurança legal e institucional ao setor, reiterando seu reconhecimento econômico e social.

Em seu longo processo de construção, antes mesmo da criação deste Projeto de Lei, o reconhecimento da ES no país era crescente, como se percebe em seu próprio texto: *“a partir del año 1990, en España, la economía social empieza a tener um reconocimiento expreso por parte de las instituciones publicas, com ocasión de la creación del Instituto Nacional de Fomento de La Economía Social (INFES)”*, extinto em 1997. Outra questão importante, ao se tratar desta Lei, é notar que também em seu texto, a ES se relaciona diretamente com uma concepção de economia sustentável:

⁵⁵ Disponível em: WWW.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/2011_01_13_IG_recomendations_final.pdf. Acesso em 16/02/2011.

⁵⁶ Depois de uma década de discussão, estabeleceu-se que a economia social contempla entidades de “não – mercado”, tais como as associações e fundações e as de “mercado”, como as cooperativas, as sociedades laborais⁵⁶, as sociedades agrárias de transformação, mutualidades e outras empresas mercantis não financeiras.

“La necesidad de aprobar una Ley de la Economía Social conecta directamente con los principios que inspiran y los objetivos que persigue la Ley de Economía Sostenible, en la medida que la economía social, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental” (Proyecto de Ley de La Economía Social⁵⁷, 2010, p. 12).

Em relação aos demais países europeus, a **França** foi o primeiro a reconhecer a ES em sua estrutura política e legal. Em 1983, foi criada a *Délégation Interministerielle à l'Économie Sociale*, com a normatização do Decreto no. 81-1125. Em 2001, fundou-se o *Comité National de Liaison des Activitiés Mutualistes, Coopératives et Associatives (CEGES)*⁵⁸, com o objetivo de estimular o aparecimento e funcionamento de organizações coletivas, além de propiciar um ambiente institucional e legal.

Na verdade, conforme Chaniel & Laville (2006, p. 39), *“na França, desde o século XIX, a solidariedade foi considerada como um princípio de proteção suscetível de limitar os efeitos perturbadores da extensão da economia de mercado”*. Na visão destes autores, a solidariedade, *“para além de uma aceitação filantrópica”*, remete a práticas de ajuda mútua e de auto-organização. E, em se tratando da evolução da ES neste país, eles lembram que a Associação, conforme sua Lei de 1901, *“é desde o início enquadrada nas suas atividades econômicas pelo Estado”* (p. 46). Indo além, para os autores:

“mais amplamente, o conjunto dos dispositivos que oficializam e organizam o que se chama economia social pode ser igualmente analisado como marcando um momento de encerramento de um longo processo de experimentação e de invenção de uma pluralidade de formas associativas” (p.46).

Em termos gerais, na França, a ES *“é antes de tudo a dimensão política de uma ‘outra economia’ que é destacada, desde os anos 1960, por iniciativas múltiplas e diversas”* (Chaniel & Laville, 2006, p. 50). Nos anos 1970, as organizações de ES experimentam um

⁵⁷ Disponível em: WWW.oibescoop.org/legislación/España.

⁵⁸ <http://www.ceges.org/>

processo de “*agrupamento*” com o Comitê Nacional das Atividades Mutualistas Cooperativas e Associativas (CNLAMCA). Em 1980, há um fenômeno de retomada da utilização do termo ES, caído em desuso, “*e numa consideração pelos governos [deste período], que passa a levá-lo em conta, através de uma Delegação Interministerial e a curta experiência de uma Secretaria de Estado*”. Em 1990, marcaram o “*esboço da estruturação de um movimento de ES antes que uma Secretaria de Estado lhe seja, por sua vez, dedicada entre 1999 e 2001*”.

Mais recentemente, de acordo com o “*Atlas 2010 of the Social Economy and Solidarity Economy in France and the regions*”⁵⁹, a ES representa: quase 10% do total do emprego no país; 2,3 milhões de pessoas assalariadas; 53,1 milhões de euros em salários pagos, 215 mil estabelecimentos e mais de 100 mil empregos gerados por ano.

Em se tratando dos países europeus, o parlamento **italiano** foi o primeiro a introduzir o termo “*social solidarity co-operative*” em 1991. Antes disto, o movimento cooperativista solidário, atualmente chamado de “*social cooperation*”, já existia, porém com limites decorrentes da aceitação conceitual da proposta deste tipo de cooperativa. No entanto, o “*non profit sector*” ou “*third sector*”, que englobava uma série de organizações, tais como as mútuas, a Caritas dentre outras, já se apresentavam bem dinâmicos.

Na Itália, antes dos anos 1990, a ES se dava a partir de dois modelos marcantes de atuação: como “*networks of consortia*” ou como “*third level organization*”. O primeiro se baseava em ações filantrópicas e fortemente influenciado pela Igreja Católica, enquanto que o segundo apoiava-se em organizações com forte ideologia política, que propugnavam a autogestão e participação voluntária. A diversidade de experiências e o reconhecimento legal dos “*productive unites of solidarity*”, mesmo que mediante às diferentes correntes ideológicas e políticas, caracterizavam-se por empreendimentos de pequenas dimensões e fortemente atreladas às necessidades locais e às pessoas mais vulneráveis (Carrera et al, 2007).

Este cenário contribuiu para que:

⁵⁹ Disponível em: WWW.socialeconomy.eu.org/spip.php?article1416&lang=en
(Acesso em 16/02/2011)

“after a long period of hard public discussions and in Italian Parliament in the 1991, with the introduction of the Law 381, it was possible, for the first time, to define the ‘social co-operative’ and have a clear division between the traditional co-operatives, associations, charities and foundations” (Carrera et al, 2007, p. 04).

Segundo os autores mencionados, na Itália, *“the organisational forms in which solidarity-based economy characterises depend on national legal frameworks and historical backgrounds”* (p.18). No país,

“regional and local governments have therefore designed and reconsidered their previous policies, by developing innovative relationship models with the non profit sector whose organizations mainly operate at local level, as they are rooted in local communities, relying on and contributing to the development of formal and informal networks of people, knowledge and resources (...) public ‘input’ appears fundamental for all the initiatives that, in other ways, would have never existed” (p.18).

Na **Alemanha**, o termo ES é pouco utilizado e reconhecido, embora, na prática, há registros de atividades e organizações atuantes na área, como as cooperativas, as organizações caritativas, as empresas sociais, as empresas auto-administradas, além de iniciativas coletivas de alojamento, sistemas de intercâmbios locais e de comércio justo e instituições de fundos solidários para a produção e o consumo. Também se encontram no país iniciativas para o desenvolvimento nas áreas rurais, de ajuda aos desempregados e a grupos vulneráveis desfavorecidos social e economicamente.

O primeiro grande evento sobre ES, realizado na Alemanha, foi em 2006, em Berlin. O evento, intitulado *“German Conference on Social and Solidarity Economy”*, contou com a participação de 900 pessoas, entre elas, diferentes atores, pesquisadores e representantes de governo, que intercambiaram suas experiências e debateram temas conceituais, práticos, estratégicos e relacionados às políticas públicas.

Os únicos dados encontrados para quantificar o setor os mostram que, na Alemanha, a ES contemplava, em 2006, 470 mil trabalhadores cooperativados em pouco mais de 10 mil cooperativas; 150 mil trabalhadores em companhias de mutualidades e quase 1,5 milhão de empregados em mais de 500 mil associações e fundações (Chaves & Monzón, 2007).

Em **Portugal**, segundo Ricardo (2008), as práticas de ES estão bastante relacionadas com a ideia de desenvolvimento local. Em sua visão, após discutir os conceitos de terceiro setor, filantropia, solidariedade, ES, o autor afirma que:

“uma organização de economia social e solidária insere-se no domínio econômico, mas distingue-se das outras formas de empresa pelos princípios e valores sobre os quais se fundamenta. Terá de ser significativa a sua capacidade de organizar os recursos para atender à auto-suficiência econômica, centrada na produção de bens e serviços. Isto pressupõe que, na sua estrutura, se criem condições para a integração de pessoas que, de outro modo, estariam fora do circuito do emprego” (p.1).

Ainda segundo o autor, a ES deve orientar suas atividades para a satisfação de bens e serviços de forte interesse social e perspectiva de sustentabilidade, assegurando a promoção coletiva e individual das pessoas, com base na valorização de suas capacidades e de modo a privilegiar a “*qualidade social*” de suas comunidades. Também, devem estimular a participação ativa e a co-gestão dos envolvidos, assim como promover a co-gestão da procura e da oferta, através da participação dos clientes e dos destinatários dos serviços. A ES em suas atividades e espaços de participação deve contribuir também para a “*inovação social*”.

Especificamente do ponto de vista da relação da ES com o governo português, é válido mencionar que, em 2010, criou-se o “*Conselho Nacional Português para a Economia Social*”. De acordo com o “*Diário da República, 1.ª série — N.º 150 — 4 de Agosto de 2010*”⁶⁰, em sua Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2010:

“A economia social, como sublinha a Resolução do Parlamento Europeu [2008/2250 (INI)], de 19 de Fevereiro de 2009, «ao aliar rentabilidade e solidariedade, desempenha um papel essencial na economia europeia, criando empregos de elevada qualidade, reforçando a coesão social, económica e regional, gerando capital social, promovendo a cidadania activa, a solidariedade e um tipo de economia com valores democráticos que põe as pessoas em primeiro lugar, para além de apoiar o desenvolvimento sustentável e a inovação social, ambiental e tecnológica”.

⁶⁰ Disponível em http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/0319403196_1_.pdf (acesso em 17/02/2011).

Nesta perspectiva, o Conselho tem como principal objetivo estabelecer como uma de suas linhas de ação fundamental, o apoio, a assistência e o fomento da ES no país, com o intuito de gerar emprego e promover o desenvolvimento territorial. A partir desta referida Resolução, percebe-se a importância que o setor vem adquirindo em Portugal, bem como a relevância da formulação de políticas públicas na área:

“a presença destas organizações no domínio socioeconómico evidencia -se pelo facto da sua intervenção se basear em princípios de defesa dos interesses colectivos, em mecanismos de cooperação e de solidariedade e por uma relevante componente de integração das suas actividades ao nível das comunidades e dos territórios. Por este conjunto de factores, o reforço do sector social constitui um inquestionável pilar do desenvolvimento económico e social do nosso País, traduzindo -se a intervenção estratégica a prosseguir pelo Governo nesta área, por um lado, na criação de um programa de formação profissional de apoio à qualificação institucional destinado a promover a inovação social e, por outro, na criação de estruturas e de mecanismos específicos de apoios e de incentivos ao exercício da sua actividade e ao seu desenvolvimento”.

Como avanço prático desta Resolução, como o próprio documento explicita, está a criação de um Conselho Nacional para a Economia Social, *“órgão de acompanhamento e de consulta do Governo no domínio das estratégias e das políticas públicas de promoção e desenvolvimento da economia social”.*

Na **Europa Oriental**, o termo ES não é utilizado e as experiências são limitadas por distintas razões, dentre elas, a questão cultural. Isto, certamente se relaciona aos regimes anteriores e à conseguinte *“desconfiança”* que estas formas organizativas despertam. Outra questão é a inexistência de um marco legal e jurídico, aliado a um setor público débil e uma sociedade muito fragmentada com regimes políticos retrógrados e conservadores (Borzaga & Fazzi, 2011).

No entanto, atualmente, podem-se verificar algumas experiências interessantes em curso, por exemplo, na **Hungria**, com a emergência do *National Civil Fund*, que, paulatinamente, vem sendo replicado em países como **Lituânia, Polônia, Romênia e Eslovênia**. O *National Civil Fund* se trata de um programa fiscal orientado a financiar determinadas atividades de

ONGs, administrado em conjunto com líderes do “third sector” elegidos em seus respectivos territórios. O financiamento público deste fundo advém de, no máximo, 1% dos impostos de pessoas físicas. Para se ter uma ideia, em 2007, quatro de cada dez húngaros, haviam aderido a este programa de subsidiaridade fiscal, o que permitia financiar mais de 10 mil organizações da ES (Borzaga & Fazzi, 2011).

Como exemplo de uma organização de ES na Hungria, cita-se a “*Hungarian Association of NGOs for Development and Humanitarian Aid*”⁶¹. Esta organização, formalizada em 2003, tem como principal objetivo contribuir com a formulação de uma política de cooperação ao desenvolvimento sustentável, transparente e efetivo. A Associação tem uma relação bastante estreita com a estrutura governamental húngara, em suas diversas instâncias. Como pontos desta “*política de cooperação ao desenvolvimento sustentável, transparente e efetivo*”, estão: promover interesses comuns entre parceiros da sociedade civil e governo; sensibilizar diferentes atores em temas de desenvolvimento humanitário e sustentável; colaborar na elaboração de políticas públicas; gerar informações sobre as possibilidades de empreendimentos econômicos solidários etc.

No **Reino Unido**, as reformas dos anos 1990 aliadas à crise do *Welfare State* e às privatizações de grande parte dos serviços públicos deram ainda mais força à uma modalidade de ES muito freqüente na região: as empresas sociais. Neste sentido, governo britânico estimula e apóia a formação das “*social enterprises*”, como negócios que funcionam com propósitos econômicos e sociais, e que atuam em diversos setores da economia, tais como industrial, serviços sociais, reciclagem, mercados agrícolas, dentre outros.

As “*social enterprises*”, em sua maioria, obtêm lucro e o reinveste em seus próprios negócios e/ou nas comunidades em que atuam. Para se ter uma ideia, em 2006, um estudo governamental contabilizou cerca de 55 mil empresas sociais, 600 mil trabalhadores, 300 mil voluntários e uma contribuição de aproximadamente 1% do PIB britânico. Vale mencionar que estas empresas sociais estão muito vinculadas ao financiamento público, embora constituam um universo empresarial bastante articulado e em grande evolução (Borzaga & Fazzi, 2011).

⁶¹ <http://www.hand.org.hu>

Em 2006, foi criado no âmbito político-governamental do Reino Unido, o “*Cabinet Office of the Third Sector*”⁶², espécie de Secretaria de Governo que facilita a relação entre o setor público e as organizações do terceiro setor. A partir do programa “*Big Society*”, cujo principal objetivo, segundo seu site, é “*helping people to come together to improve their own lives*”, a ideia é: “*putting more power in people’s hands – a massive transfer of power from Whitehall to local communities*”.

O Big Society atua, fundamentalmente, em três frentes: a) “*Community empowerment*”; b) “*Opening up public services*” e c) “*Social action*”. Estas frentes de atuação podem pleitear fundos de quatro modalidades: a) *The Big Society Bank* (acesso aos recursos financeiros para empresas sociais, ONGs e organizações voluntárias); b) *National Citizen Service Pilots* (projetos experimentais em comunidades locais, sobretudo relacionados aos jovens); c) *Community Organisers* (realização de projetos de identificação, treinamento e suporte aos “agentes comunitários locais”, com base em “*local needs*” e visando “*catalyse social action*”) e d) *Community First* (novo fundo para a realização de projetos em áreas degradadas e negligenciadas). Na prática, as frentes apresentam projetos nestas respectivas áreas, e estes são submetidos ao *Cabinet Office* para que, de idéias, se tornem políticas públicas de suporte às organizações voluntárias e comunitárias.

Em âmbito europeu, segundo o estudo do Ciriec, intitulado: “*La ES en la Unión Europea*” (2007)⁶³, é interessante reproduzir um conjunto de 3 Quadros que registram a existência de estatutos legais nas diferentes formas de ES na Europa, bem como a existência de outras formas jurídicas e a administração pública competente em alguns países da região.

No Quadro 1, percebe-se, dentre os diversos países europeus, que as diferentes formas de ES não gozam sempre de uma adequada institucionalização nos três planos assinalados, quando se analisa a existência de estatutos legais para as cooperativas, mutualidades, associações e fundações. Segundo o estudo (Ciriec, 2007, p. 68):

⁶² [WWW.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cabinetoffice.gov.uk)

⁶³ Disponível em: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/a_di_ces97-2007_di_es-rev.doc

“el marco institucional constituye un factor determinante del nivel de presencia de la Economía Social en la sociedad. Las disposiciones jurídicas que definen este marco institucionalizan tres tipos de reconocimiento relativo a este sector: 1) el reconocimiento explícito por parte de los poderes públicos de la identidad diferenciada de estas organizaciones, las cuales requieren un tratamiento especial.; 2) el reconocimiento de la capacidad y libertad de estas organizaciones para operar en cualquier sector de actividad económica y social e 3) el reconocimiento de la condición de interlocutor en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes políticas públicas, concibiéndole como Agente Co-decisor y Agente Co-ejecutor de las políticas”.

Quadro 2 - Existência de Estatutos Legais para as formas de ES na Europa

País	Cooperativas	Mutuas	Asociaciones	Fundaciones
Bélgica	Sí	Sí	Sí	Sí
Francia	Sí	Sí	Sí	Sí
Irlanda	R	Sí	NO	NO
Italia	Sí	Sí	Sí	Sí
Portugal	Sí	Sí	Sí	Sí
España	Sí	Sí	Sí	Sí
Suecia	Sí	Sí	NO	Sí
Austria	Sí	NO	Sí	Sí
Dinamarca	NO	Sí	Sí	Sí
Finlandia	Sí	Sí	Sí	Sí
Alemania	Sí	Sí	Sí	Sí
Grecia	Sí	n/d	Sí	Sí
Luxemburgo	Sí	Sí	Sí	Sí
Países Bajos	Sí	Sí	Sí	Sí
Reino Unido	R	R	Sí	Sí
Chipre	Sí	n/d	n/d	n/d
República Checa	R	NO	Sí	Sí
Estonia	NO	NO	Sí	Sí
Hungría	Sí	n/d	Sí	Sí
Letonia	Sí	NO	Sí	Sí
Lituania	Sí	NO	Sí	Sí

País	Cooperativas	Mutuas	Asociaciones	Fundaciones
Malta	Sí	n/d	NO	NO
Polonia	Sí	Sí	Sí	Sí
Eslovenia	Sí	NO	Sí	Sí

Fonte: Ciriec (2007)

Já o Quadro 2 nos mostra, para a maioria dos países europeus, outros estatutos e normativas legais que oficializam as práticas de ES em seus países. Vale notar que muitas das legislações criadas ao setor são recentes, sobretudo nos países que entraram para a União Européia.

**Quadro 3 - Outros Estatutos Legales existentes para as Entidades e Empresas de ES
na Europa**

País	Otras (especifique)
Bélgica	- Ley sobre las Sociedades de finalidad social, 13.04.1995.
Irlanda	- Credit Union Act 1997 (Cooperativas de Crédito).
Italia	- D.Legs 155/2006 “Disciplina dell’impresa sociale (D.Ley de Empresas Sociales), - Onlus –Organización No Lucrativa de Utilidad Social, D. Lgs 460/1997, - NGO’s Law 49/1987 (para ONG de cooperación al desarrollo), - Law 266/1991 “Legge Quadro sul volontariato”
Portugal	- Misericordias DL 119/83 25.02.83
España	- Sociedades laborales (Ley 1997), - Centros Especiales de Empleo para minusválidos (RD. 2273/1985), - Empresas de Inserción (Ley 12/2001), Disposición Adicional novena y leyes regionales
Suecia	- Asociaciones de vivienda (asociaciones económicas), 30/05/1991
Finlandia	- Empresas sociales, 30.12.2003 - Osuuskuntalaki, 28.12.2001/1488 (Ley de Cooperativas)
Grecia	- Law 2190/1920 applies to “Popular companies” (“Empresas Populares”) - Laws 2810/2000 and 410/1995 for “Development Agencies” (“Agencias de Desarrollo”)
Países Bajos	- Civil Law book 2 (legal persons) dates from 1850; updated in 1992 (Código Civil 2 (personas jurídicas))
Dinamarca	- Law on Housing Cooperatives and other Collective Housing Societies, 2006 (cooperativas de vivienda y otras sociedades de vivienda colectiva)
República Checa	- Association of Common Benefits (NNO), 1995 (Asociación de beneficios comunes) - Association of flat owners, 2000 (Asociación de propietarios de pisos)

País	Otras (especifique)
Hungría	- Non profit companies (Empresas sin ánimo de lucro)
Letonia	- Credit Cooperative, 15.07.1993 (Cooperativa de crédito)
Lituania	- Credit Unions, 1995 (Cooperativas de Crédito) - Empresas Sociales, 2004
Polonia	- Social cooperatives, 2006 (Cooperativas Sociales) - Law on Social employment for Centers for social integration, 13.06.2003 (Ley de Empleo social para Centros para la integración social) - Law on Public benefit activity and volunteerism for public benefit organizations, 24.04.2004 (Ley sobre Actividades de interés público y Voluntariado para entidades de interés público)
Reino Unido	- Community interest company (CIC) ("Empresa de beneficio a la comunidad")

Fonte: Ciriec (2007)

O Quadro 3 sintetiza, em âmbito europeu, os principais organismos públicos competentes para a execução das políticas e ações de ES em seus países.

Quadro 4 - Administração pública competente em matéria de ES em alguns países europeus

<i>País</i>	<i>Nombre de la Autoridad Pública</i>
BÉLGICA (BE)	Secrétariat d'Etat au Développement Durable et à l'Economie Sociale
CHIPRE (CY)	Cooperative Societies' Supervision and Development Authority
ESPAÑA (ES)	DGES - Dirección General de Economía Social, del trabajador autónomo y del fondo social europeo, una en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otra en el Ministerio de Agricultura Estas administraciones se reproducen a nivel de la mayoría de gobiernos regionales
FRANCIA (FR)	DIIEES (Délégation Interministérielle à l'Innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale) du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative Au niveau régional, des services Economie sociale et solidaire dans les conseils régionaux Au niveau municipal ou intercommunal, des élus et des techniciens
IRLANDA (IE)	Social Economy Unit, FAS.
ITALIA (IT)	Direzione generale per gli enti cooperative, Ministero dello sviluppo economico Agenzia per le Onlus (<i>Agency for Socially Responsible Non-Profit Organizations</i>).
MALTA (MT)	NGO Liaison Unit, Department for Social Welfare Standards, Ministry for the Family and Social Solidarity.
PORTUGAL (PT)	Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP).
REINO UNIDO (UK)	Social Enterprise Unit antes en el DTI ahora en el Cabinet Office, y la Charity and Third Sector Finance Unit with the HM Treasury

Fonte: Ciriec (2007)

Conforme visto, sobretudo nas duas últimas décadas, na Europa, inúmeras e diversas experiências acontecem na área da ES, o que reflete a visibilidade e o reconhecimento social e político por parte dos respectivos governos, que, progressivamente, entendem a ES como relevante e pertinente aposta para o “*desenvolvimento multidimensional*” de seus países (Fonteneau, et al, 2010).

4.1.2 América Latina e Caribe

Na América Latina, onde habitualmente mais se utiliza o termo ESOL (embora, como se verá, há países que tratam como ES), segundo Coraggio (2008), vive-se um processo de criação de uma pluralidade de formas de ESOL, com base em nossa história e especificidades socioeconômicas. Segundo o autor:

“El Estado desarrollista nunca pudo completar su tarea, y lo que avanzó hacia una sociedad industrial en muchos de nuestros países fue desmantelado por dictaduras y democracias neoliberales condicionadas por organismos internacionales controlados desde el Norte y por la deuda ilegítima y usuraria que se impuso a nuestros pueblos; por lo que la pobreza estructural – rural y urbana – no pudo ser erradicada en la mayoría de nuestros países y a ella se sumó el empobrecimiento masivo de la mitad de la población (...) nuestro desafío es, sin embargo, no limitar nuestras prácticas a los sectores indigentes, sino convocar a comunidades locales heterogêneas a participar en la pugna por outro desarrollo” (p.8).

De fato, nesta região, há um número crescente de literatura abordando a existência e a importância da ESOL, bem como suas diversas ações práticas (Monzón, 2010). Mais recentemente, parte dela nos chama a atenção ao papel que a ESOL vem adquirindo como questão de políticas governamentais elaboradas como mecanismo de enfrentamento do desemprego, da pobreza, da exclusão social e da desigualdade; características estruturais da região.

Nesta região que, juntamente com a França, alguns estudiosos alegam a existência do termo “economia solidária”. Poirier (2010), em “*The origins and development of the concept ‘solidarity economy’*”, afirma que “*after consulting many different persons, I have found that the concept was first used in South America and in France, at about the same time, 1985 or 1986*” (p.02). Segundo ele:

“the exact origin in South America are known. Luis Razetto from Chile is regarded as the author who has made the concept well known in South America since 1986” (Poirier, 2010, p. 02).

Mais especificamente às políticas públicas de apoio ao “setor”, percebe-se que a grande maioria tem como objetivo a incorporação de *grupos-problema* em atividades que lhes propiciem trabalho e renda, além de maior participação social e política em seus territórios.

Na **Argentina**, as políticas relativas à ES, bem como os instrumentos desenvolvidos, refletem as transformações verificadas no alcance e no desempenho dos órgãos que regulam o setor. A partir de 2003, para se ter uma ideia, nota-se um crescente número de programas para estimular a ES e também de iniciativas, por parte do setor público, de fortalecimento das estruturas representativas de seus movimentos (Vuotto, 2010).

Em 2000, foi criado o *Instituto Nacional de Associativismo e Economia Social* (INAES), organismo descentralizado do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento das cooperativas e das mutualidades em todo o país. Cada província possui um órgão local que constitui a principal base territorial para o desenvolvimento das políticas de promoção e fiscalização de cooperativas conveniadas ao INAES.

Dentre as principais atividades de apoio, enquadradas como “*Compromisso pela ES*” e tidas como políticas setoriais de ES estão: a) sistema de assistência técnica territorial: de abrangência nacional, que oferece apoio e assistência técnica (planos de capacitação e promoção de atividades) em busca da sustentabilidade dos projetos e da regularização da condição jurídica dos grupos pré – cooperativos, visando facilitar e concretizar a entrada no setor; b) programa de

ajuda financeira: instrumento de promoção dirigido ao financiamento de projetos de desenvolvimento cooperativo ou mutual, a partir da concessão de subsídios ou de empréstimos com taxas subsidiadas de acordo com suas finalidades; c) programa de educação e capacitação: objetiva difundir o sistema cooperativo e mutual na população em geral e capacitar dirigentes destas instituições, bem como funcionários de órgãos locais competentes e autoridades municipais. Este programa orienta-se também para a formação de instrutores, lhes apresentado ferramentas conceituais e práticas para o desenvolvimento da participação e colaboração em suas organizações (Vuotto, 2010).

Vale também mencionar que, além destes programas e atividades de apoio, as ações governamentais se estendem, a partir dos recursos disponibilizados pela “*Lei no. 23.427*”, de criação de um Fundo para educação e promoção cooperativa, para o fomento da economia solidária priorizando a execução de programas com maior incidência de indivíduos vulneráveis. Para este grupo, é sugerida a criação de cooperativas de trabalho associado como instrumento de inclusão social e resposta ao desemprego, à informalidade e à precarização laboral. Dentre as principais ações, podem-se citar os programas de concessão de linhas de crédito especiais, negociadas com entidades financeiras e contempladas no programa “*Compre Economia Solidária*”.

Em relação a este leque de políticas setoriais de apoio à ES, de acordo com Vuotto (2010), se, por um lado, é necessário reconhecer o fortalecimento de suas atividades e de suas instâncias representativas, por outro, é mister atentar-se aos limites, sobretudo, relativos à fiscalização e continuidade destes programas, como programas realmente eficazes e eficientes às necessidades dos participantes e de suas entidades.

Pela via das políticas territoriais de ES, é interessante citar o “*Plano Nacional de Desenvolvimento Local e Economia Social*”, intitulado “*Manos a La Obra*”, cuja implementação, coordenação e supervisão estão a cargo da Secretaria de Políticas Sociais do MDS. Este programa tem como objetivo apoiar iniciativas de desenvolvimento socioeconômico local de setores com poucos recursos, visando à melhoria de renda desta população. Dentre as principais ferramentas estão o apoio econômico e financeiro dos empreendimentos produtivos e comunitários que apresentem viabilidade e sustentabilidade; o fortalecimento institucional aos conselhos

consultivos, espaços associativos e organizações da sociedade civil e assistência técnica e capacitação aos seus participantes.

Por fim, no caso argentino, cabe registrar as políticas genéricas que aportam contribuições à ES, uma vez que englobam um conjunto de programas cujos objetivos residem na promoção e assistência técnica e financeira de diversas instâncias associativas. Estes programas estão a cargo do Ministério de Planejamento Federal, Inversão Pública e Serviços (MINPLAN), do Ministério do Trabalho e Emprego e Seguridade Social (MTEySS) e do Ministério da Economia e produção (MECON).

Como exemplo destas políticas, cita-se um programa da Secretaria de Obras Públicas, de construção de novas casas e de provisão de serviços de água potável através da formação de cooperativas de trabalho integrados por beneficiários de programas de transferência de renda, como o “*Programa Jefes de Hogar*”. Existe também, nesta modalidade, o programa “*Agua + Trabajo*”. São programas que atendem tanto à carência habitacional e de acesso à água potável, quanto à de emprego.

Mais especificamente no campo do trabalho, é interessante mencionar o programa “*Trabajo Autogestionado*”, executado no âmbito do Plano Integral de Promoção do Emprego, do MTEySS, com o objetivo de geração e manutenção de postos de trabalho através da promoção e do fortalecimento de empresas recuperadas por trabalhadores, que se encontram em funcionamento ou em processo de reativação. Em continuidade a este programa, o MTEySS criou o “*Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión*”, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O objetivo deste programa é contribuir com a sustentabilidade das pequenas empresas autogestionadas, a partir das ações de assistência técnica e de capacitação, além de prover financiamento de compra de insumos, ferramentas e materiais para que grupos de trabalhadores de baixa renda possam exercer atividades produtivas. Também nesta linha, cabe mencionar os programas públicos de microcrédito direcionado aos micro-empresendimentos produtivos, realizados pelo Fundo Nacional para a Criação e Consolidação de Microempresendimentos (FOMICRO) e coordenado pelo Banco da Nação Argentina.

Assim como mencionado em relação às políticas setoriais de ES, ao se tratar da avaliação destes programas de apoio, não existem elementos que permitam apreciar seus resultados, bem como a eficácia das políticas no campo da ES, o que sugere avançar na criação de indicadores mais precisos que possam avaliar o êxito (ou não) dos objetivos pretendidos com os programas públicos de apoio e fomento à ES (Vuotto, 2010).

Na **Bolívia**, as forças de iniciativas locais podem oferecer alternativas às formas convencionais de alívio à pobreza. Neste país, desde a Reforma Constitucional de Evo Morales, a ESOL tem ganhado força e facilitado a participação de pessoas normalmente excluídas devido à idade, gênero ou incapacidade física.

Nesse sentido, a ESOL oferece vantagens e oportunidades, sobretudo a estes grupos, e fomentam o trabalho associativo, colaborativo, comunitário e também remunerado, através do estabelecimento de redes sociais.

As atividades, programas e projetos da ESOL na Bolívia estão à cargo do seu Ministério de Desenvolvimento Produtivo e Economia Plural. O *Movimento de Economia Solidária e Comércio Justo* do país relata que, nos últimos anos, vem impulsionando seu trabalho devido a que hoje o novo Estado Plurinacional está desenvolvendo um “profundo processo de transformação estrutural econômico, social, político e cultural, orientado a eliminar toda forma de discriminação e pobreza” (Berdan, 2010, p. 01).

Para este autor:

“as mudanças que vive a Bolívia são o resultado de uma longa luta dos movimentos sociais, onde se destaca o trabalho impulsionado pelas organizações de mulheres produtoras e homens produtores de todo o país. Neste cenário, o Movimento da Economia Solidária e do Comércio Justo têm impulsionado uma estratégia que está permitindo incidir em políticas. É dessa forma que, há pouco tempo, foi subscrito o Ministério de Desenvolvimento Produtivo e Economia Plural um acordo para trabalhar pela criação de uma Unidade ou Vice-Ministério de Economia Solidária e Comércio Justo” (p.02).

No **Brasil**, as políticas públicas de ESOL ganharam espaço com a criação da *Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES* -, em 2003; órgão vinculado ao

Ministério do Trabalho e Emprego do governo federal. No entanto, vale frisar que a SENAES é parte da história de mobilização e articulação do movimento da economia solidária existente no país desde 1980, mas que se constitui a partir do espaço de discussão e articulação nacional que começou a ser formado durante as atividades do *I Fórum Social Mundial*.

Durante a organização das atividades do *III Fórum Social Mundial*, tendo uma conjuntura que apontava para a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores para a Presidência da República, esse Grupo de Trabalho programou a realização de uma reunião nacional ampliada para discutir o papel da economia solidária no futuro governo. Essa reunião foi realizada em novembro de 2002 e nela decidiu-se elaborar uma Carta para o Presidente eleito, sugerindo a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Outro momento importante, refere-se à criação de um *Fórum Brasileiro de Economia Solidária* – FBES, que possibilitou o início do debate e aprofundamento de uma plataforma política para o fortalecimento da economia solidária no Brasil. Trata-se de um conjunto de prioridades relacionadas às finanças solidárias, ao marco jurídico para os empreendimentos econômicos solidários, à formação e à educação, às redes de produção, comercialização e consumo, à democratização do conhecimento e da tecnologia e à organização social de economia solidária. O Fórum passou a ter o papel de interlocutor com a SENAES, no sentido de apresentar demandas, sugerir políticas e acompanhar a execução das políticas públicas de economia solidária.

Neste cenário, ganhou força o “*Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*”, que marcou a introdução de políticas públicas específicas para a economia solidária em âmbito nacional. Atualmente, a SENAES prioriza como políticas públicas no setor, as seguintes áreas de atuação: Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária; Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário; Fomento a Finanças Solidárias com Base em bancos Comunitários e Fundos Solidários; Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária; Centros de Formação em Economia Solidária; Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários; Feiras em Rede de Economia Solidária e Agricultura Familiar; Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário; Centros Públicos de Economia

Solidária; Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para manutenção e Ampliação do Sistema de Informação em Economia Solidária; Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão; Desenvolvimento e Disseminação de conhecimentos e Tecnologias Sociais apropriadas à Economia Solidária e Fomento à Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários.

Nesta perspectiva, é interessante citar o programa “*Brasil Local*”, voltado para a geração de trabalho e renda por meio da ESOL, a partir do fomento a organizações de empreendimentos geridos pelos próprios trabalhadores, facilitando o acesso a políticas públicas de incentivo, como capacitação, crédito comunitário, equipamentos, etc. O programa é destinado aos setores mais vulneráveis das áreas rural e urbana, com foco nas mulheres, jovens, povos tradicionais e beneficiários de programas de transferência de renda.

No atual momento, a luta da SENAES é pela institucionalização da ESOL, tida como uma das estratégias principais para consolidar o tema da ESOL na agenda política das três esferas de governo, e garantir sua permanência como políticas de Estado e não somente como políticas de governo. Tal estratégia é também entendida como união de esforços governamentais, cujo efeito amplificador na implantação de políticas públicas específicas para a ESOL, incluindo a promulgação de leis municipais e estaduais e a criação de órgãos dentro dos governos locais e estaduais, é de bastante relevância⁶⁴.

Sobre as políticas públicas para a ESOL no Brasil, é importante mencionar o trabalho de Machitte (2011). Neste estudo, a autora realizou uma análise do que considera como “*um fenômeno relativamente recente no campo de estudos no Brasil, que são as Políticas Públicas de ESOL*”. (p. 9). Seu recorte se dá sobre a análise das ações destas políticas no governo federal entre os anos de 2003 a 2010, com base na já mencionada metodologia de análise denominada “*Estruturas Elementares das Políticas Públicas*”. O estudo se deu sobre o papel da SENAES na execução de suas políticas, primeiramente através do “*Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*”, e posteriormente, na sua articulação – ou falta desta – com políticas públicas de outros Ministérios. Considerando tais políticas como de geração de trabalho e renda, a autora propugna a tese de que esta nova estrutura, abrigada dentro do Ministério do Trabalho e

⁶⁴ O recente Programa da SENAES (2012-2015), intitulado “Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária”, será tratado posteriormente.

Emprego, transforma gradativamente a noção de Ministério do Emprego para Ministério do Trabalho, em que a relação de assalariamento deixa de ser exclusiva dentro das políticas públicas e o direito ao trabalho associado e cooperativo é defendido. No entanto, conclui-se que, após oito anos, as Políticas de ESOL ainda não alcançaram sua institucionalização, considerando-se esta tanto no aspecto legal, quanto na sua legitimidade perante à sociedade civil.

No **Chile**, em que pese a existência de experiências de ES, a falta de uma legislação de fomento e desenvolvimento em temáticas de geração de emprego e melhoria de renda através de entidades de ESS, caracteriza-se como um entrave e uma dívida ainda não resolvidos. Nesta perspectiva, as empresas “*participativas*” seguem, desde os anos de 1990, como um tema de baixa prioridade, bem como são inexistentes apoios específicos a setores tais como cooperativas e mutualidades (Radrigan, et al, 2010).

De acordo com estes autores, as políticas públicas adotadas, desde os anos 1990, mais se enquadram com políticas de incentivo às micro e pequenas empresas, com base em programas de financiamento, apoio técnico, tecnológico, organizacional e jurídico.

É difícil, portanto, falar em políticas públicas para a ES neste país. Entretanto, é possível sistematizar informações acerca de programas de fomento ao emprego desenvolvidos pelo Serviço de Cooperação Técnica (SERCOTEC), em especial os programas de fomento da microempresa associativa, bem como do Fundo de Desenvolvimento Social, com enfoque a desenvolver organizações sem fins de lucro e também programas de geração de emprego e renda, inclusive por entidades que objetivam a geração de lucro em suas atividades.

De modo geral, o Chile carece de uma maior integração e diálogo entre os próprios atores da ES, em seu campo de atuação e prática. Não há registros, até o momento, de uma mesa de diálogo ou espaço de debate onde se podem expor os interesses dos diversos atores da ES. Também não existe, segundo o “*Informe Diagnóstico Nacional de Chile*”, elaborado por Radrigan et al (2010), a consciência do peso e da relevância da ES sobre os fatores de emprego e renda em âmbito nacional, nem tampouco acerca dos mecanismos para potencializar esta participação, que é reconhecidamente significativa.

Nesse sentido, neste país, refletir sobre políticas públicas para a ES deve-se iniciar pelo estabelecimento de um espaço de discussão e de diálogo intersetorial dos atores mais

relevantes da ES neste país. Além do que, é necessária uma reflexão sobre as práticas e modelos efetivos de geração de emprego e renda através de diversas formas e entidades da ES, de modo a potencializar a sinergia entre elas.

Outra questão importante refere-se ao fato de que, se, por um lado, nos últimos anos, tem-se aumentado sistematicamente a quantidade de estudos e pesquisas que retratam a realidade da ES no Chile, por outro, é válido notar que as informações disponíveis são escassas ou até mesmo inexistentes. Especificamente no que concerne à geração de emprego e renda, nota-se certa ausência de uma metodologia comum de trabalho, bem como e um marco conceitual que permita o diálogo entre os diversos autores da ES.

Frente a este cenário, alia-se a realidade de que não existe uma política pública que reconheça, ou ao menos respalde, o desenvolvimento de iniciativas de ES, com raras exceções aos casos das organizações não lucrativas tradicionais. Por outro lado, deve-se acrescentar que as políticas públicas de emprego e capacitação para o trabalho não reconhecem as particularidades e potencialidades da ES nestes campos.

Isto nos mostra que é necessário intensificar os esforços para a geração de uma política pública de reconhecimento e fomento à ES no Chile, visando um maior aproveitamento e registro de determinadas experiências que, certamente, já acontecem no país.

Na **Colômbia**, a “*Lei 454 de 1998*” introduziu notáveis transformações nas relações entre o Estado e a ESOL, sobretudo no que diz respeito às funções da nova “*Superintendência da Economia Solidária*” como entidade reguladora das diferentes atividades que realizam as organizações que a compõe (Davila & Medina, 2010).

No entanto, conforme nos atentam os autores, se faz necessária uma recorrente atualização das normativas da Superintendência, tendo em vista as alterações das condições do entorno econômico e social em que estas organizações atuam.

No que se referem às políticas públicas no âmbito das cooperativas de trabalho associado, é válido mencionar que a partir de 2006, o “*Decreto 4588*” regulamentou a organização e funcionamento das cooperativas e pré-cooperativas de trabalho associado, bem como derogou o *Decreto 468* de 1990. Isto significou algumas alterações nas organizações

representativas do setor cooperativo, que passou a atuar juntamente com a Presidência da República, com o Ministério da Proteção Social e com a Superintendência da Economia Solidária, visando mais precisão frente aos aspectos que contemplam a nova normativa, reconhecendo e enfrentando algumas dificuldades práticas, além de um maior estreitamento com a realidade destas cooperativas.

Cabe também mencionar que tem se desenvolvido no país um processo de “*concertación*” entre o setor cooperativo e o Governo, no sentido de reativar o “*Coopdesarrollo*”, entidade cooperativa de segundo grau, de caráter financeiro, que se fundiu com a “*Coopcentral*”, outra entidade cooperativa financeira. Esta fusão, que criou uma nova entidade cooperativa financeira presta serviços como “*Caja Central*” de liquidez, intermediação financeira, assessoria e consultoria em gestão. Ela funciona a partir de uma rede tecnológica própria que unificou o sistema financeiro cooperativo, visando impactos positivos em termos de competitividade do setor.

Outra ferramenta de política pública que merece ser mencionada no caso colombiano diz respeito ao programa “*Banca de Oportunidades*”. O programa visa promover o acesso ao crédito para cidadãos com poucos recursos financeiros, buscando promover a equidade social. Este programa atingiu, com êxito, determinadas regiões do país que não possuíam instituições financeiras.

Do ponto de vista de políticas genéricas que impactam entidades de ESOL, vale registrar o “*Plano Decenal de Educação*”, que mirando o setor cooperativo, defende o tema “*Educación em e para a paz, a convivência e a cidadania*”. Neste programa, foram estabelecidos mecanismos de participação nos quais os setores produtivos e solidários se comprometem com a construção, desenvolvimento e acompanhamento de processos de formação de cidadãos críticos, autônomos, solidários e responsáveis. Também, o Plano Decenal propugna a idéia do pensamento empresarial solidário que se integre à realidade local, regional, nacional e global (Davila & Medina, 2010).

Em **Cuba**, o processo de redução do emprego no setor estatal iniciado em 2010 gerou oportunidades para o desenvolvimento da ES, sobretudo em cooperativas. Para estas, do ponto de vista jurídico, uma mudança significativa ocorrerá no reconhecimento legal de cooperativas em

outros setores da atividade econômica, que não somente o agropecuário. Estas transformações constam no “*Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social*”⁶⁵, documento que guiará a atualização do modelo econômico cubano. Este documento vem sendo debatido pela população, em centros de trabalho, nas escolas e comunidades e será aprovado na ocasião do VI Congresso do Partido Comunista de Cuba, que será realizado em abril de 2011

No **Ecuador**, a Constituição de 1998 vinculou a economia aos princípios de eficiência, solidariedade, sustentabilidade e qualidade. Parte dos recursos públicos disponibilizados é direcionado para garantir a proteção dos camponeses e dos pequenos agricultores.

Para se ter uma ideia, o Artigo 238 da Constituição, menciona que:

“el sistema económico es social y solidario; reconoce el ser humano como un sujeto y un fin; busca una relación dinámica y equilibrada entre la sociedad, el Estado y el mercado, en armonía con la naturaleza; y su objetivo es garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que hacen posible la buena vida”.

Para José Luis Coraggio, em entrevista ao programa “*El poder de la palabra*”, de *Ecuadorimediato*⁶⁶:

“Ecuador es un lugar ejemplar porque los movimientos sociales han logrado ubicarlo en la Constitución estos temas; es la única Constitución que dice algo tan fuerte como que el sistema económico tiene que ser social y solidario”.

Guiados por estes princípios, a elaboração de políticas públicas neste país direciona-se à distribuição da riqueza, à geração de emprego e ao consumo responsável, sendo que a estabilidade econômica é embasada em padrões sustentáveis de crescimento econômico e geração de produção e emprego.

⁶⁵ Este documento pode ser acessado em: WWW.granma.cubaweb.cu

⁶⁶ Entrevista acessada em 15/01/2011, em: WWW.ecuadorimediato.com

No Equador, o *Minsiterio de Inclusión Económica y Social* (MIES⁶⁷), com a missão de promover e fomentar a inclusão econômica e social da população, realiza atividades, programas e ações na área da ESOL, como mecanismo para que os cidadãos participem da vida social, política, econômica e cultural de suas comunidades. Mais especificamente, internamente ao Ministério, o *Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria*⁶⁸ é quem realiza os projetos para a geração de oportunidades e fortalecimento das capacidades para a inclusão econômica e social das pessoas, grupos e organizações sociais.

O Instituto realiza ações que objetivam garantir o “*bem viver*” da comunidade, através do impulso, crescimento e consolidação da economia popular e solidária, mediante a organização, aplicação e execução dos planos, programas e projetos que culminem no desenvolvimento local, regional e nacional.

Em sua visão, constituem parte da ESOL no país, os seguintes empreendimentos: micro e pequenos empreendimentos produtivos familiares e comunitários; associações de produtores e consumidores; grupos e redes de comércio justo e solidário; redes de ajuda mútua, comedores comunitários, *clube de madres*, sistemas de cuidados e proteção de grupos especiais; empresas autogestionárias; iniciativas de *vivienda popular* e comunitária; bancos comunitários; *cajas de ahorro*; cooperativas de crédito, produção, consumo e de serviços e redes solidárias de produção, comercialização, consumo e finanças.

Mais recentemente, em 2011, foi lançado o programa “*Hillando el Desarrollo*”, com o intuito de incluir os pequenos e médios artesãos na confecção de uniformes escolares para as escolas públicas da província de Chimborazo. O programa foi idealizado e organizado, além de ser também acompanhado pelo Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria que também facilita o acesso ao crédito para estes empreendimentos.

No **México**, a ES é denominada de “*sector social*” e se refere aos trabalhadores que exercem suas atividades de forma associativa, comunitária, coletiva ou cooperativa, sejam formalizados ou não. Este país pode ser caracterizado como um local onde o avanço da ESS se

⁶⁷ WWW.mies.gov.ec

⁶⁸ WWW.ieps.gov.ec

deu a partir de uma Lei Federal de 2004 que emerge para a promoção de atividades conduzidas pelas organizações da sociedade civil que possuam como objetivo o desenvolvimento do país.

Neste país, existe a “*Unión Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social*” – UNIMOSS⁶⁹, organização de organizações de ES, onde a participação de seus membros é voluntária e colaborativa. Todas as ações são guiadas pela ideia de uma “*estrategia general de desarrollo económico y social*” de redes que estão distribuídas em todo o território nacional.

Alguns dos objetivos da UNIMOSS são: apoiar e desenvolver ações que contribuam ao desenvolvimento do capital humano, social, material e cultural das comunidades; trabalhar pela inclusão de setores mais vulneráveis; promover a economia social e produtiva como alternativa econômica; promover a formação, capacitação e assistência técnica; assessorar, promover e implementar a transferência de tecnologia; promover e impulsiona a organização social e comunitária; promover e estabelecer uma rede social de intermediários financeiros, dentre outros.

Como principais avanços, a UNIMOSS⁷⁰ destaca suas mais de 5 mil empresas rurais filiadas; a criação de 200 empresas integradoras de caráter regional que estão aumentando o valor agregado de seus produtos; a formação de uma empresa social de capitalização nacional, com mais de 150 empresas rurais, com sucursais em todas as entidades federativas e à criação de uma rede nacional de comercialização que, em pouco tempo, pretendem concluí-la como uma empresa de comercialização solidaria de cobertura nacional.

Do ponto de vista das políticas públicas e das atividades para incentivar os ES, vale mencionar que estas são mais direcionadas ao âmbito rural e desenvolvidas pelo *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sostenible* – CMDRS. Em 2007, aprovou-se a última reforma da *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*⁷¹, que objetiva o desenvolvimento rural com sustentabilidade, incluindo o planejamento e a organização da produção agropecuária, sua industrialização e comercialização. Com esta Lei, a ideia era incorporar e permitir o acesso às comunidades e suas organizações ou associações de caráter nacional, estatal, regional, distrital, municipal e comunitário de pequenos produtores do meio rural.

⁶⁹ WWW.unimoss.org

⁷⁰ Conforme informações em seu site, já mencionado, com acesso em 06/02/2011.

⁷¹ WWW.cmdrs.gov/marcolegal/ldrs.pdf

Nesta perspectiva, as ações de intervenção governamental em prol das iniciativas de ES podem ser divididas em quatro grandes partes: a) criação de fundos para o desenvolvimento da produção; b) fundos para o desenvolvimento regional; c) fundos de assistência a grupos prioritários e d) fundos para o desenvolvimento comunitário. Diversos programas integram estas diferentes, porém inter relacionadas, áreas de atuação pública em prol da ES.

Na **Venezuela** pode-se encontrar uma série de iniciativas comunitárias e de base, alicerçadas pelo “*endogeneous development*”, e claramente tida como alternativas ao modelo de desenvolvimento neoliberal. Sobre as iniciativas de “*desenvolvimento endógeno*”, Hintze (2010, p. 94) afirma que:

“en la segunda mitad de 2008 los núcleos de desarrollo endógeno comenzaron a ser denominados ‘núcleos de desarrollo socialista’, definidos como: espacios territoriales con características específicas y potencial de desarrollo, donde la comunidad se organiza y participa en forma activa para el desarrollo de un proyecto socio productivo integral y sustentable, que coadyuve en el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores, tomando en cuenta su memoria histórica y características sociales, culturales, económicas y políticas” (p.94).

Estas iniciativas estão apoiadas em uma legislação que fortalece as transformações sociais do país. Esta legislação se trata da “*Ley de la Economía Popular*”, e se baseia em princípios de economia de base e solidária (*solidarity – based economy*), na governança local e em instituições públicas que dão suporte ao desenvolvimento de cooperativas e pequenas empresas. Tal legislação defende a idéia da integração do potencial econômico, social e cultural em prol da autonomia local e geração de redes de colaboração entre as atividades produtivas e de consumo.

Na verdade, a Constituição Bolivariana de 1999, em seu artigo 236, introduziu novas formas de organizações sócio-produtivas que poderiam emergir de iniciativas comunitárias e receberem apoio financeiro e técnico por parte do Estado. No entanto, até 2008 não havia uma lei específica, com definições legais (marcos regulatório e legal) para estas organizações sócio-produtivas. Assim, um dos principais objetivos desta Lei foi regulamentar as atividades da economia popular, oferecendo aos participantes, ferramentas para o desenvolvimento destas

iniciativas e de práticas sociais em prol do desenvolvimento econômico como sistema integrador, além de fortalecer os projetos sociais e produtivos das diferentes comunidades do país (Ullrich, 2010).

Com base no *Endogeneous Development Networks* – NUDES, a ideia básica é a criação de novas cooperativas, fundadas com o apoio de programas governamentais e a possibilidade de integração entre elas, numa rede de produtores locais, regionais e nacionais. Estas cooperativas são incentivadas à obtenção de lucro, desde que “*profits should be socially re-invested in the communities*” (Ullrich, 2010).

Como ações práticas fruto da implementação desta Lei, estão a criação do “*Banmujer*”, do Instituto para o Desenvolvimento Rural, do Instituto para a Educação Cooperativa. Todo o suporte governamental para a formação de cooperativas centra-se na idéia acima exposta, de integração e de redes de colaboração, bem como na inserção de grupos mais vulneráveis, em termos de renda, de trabalho e de educação. Como exemplo, cita-se a cooperativa da *Village Herdsmen* que se conecta com as novas cooperativas de pequena produção de vestuários e de transportes que, de forma coletiva, organizam desde a produção à distribuição de seus produtos.

De acordo com a Lei, criou-se também a figura dos *Solidarity Exchange Groups*, que tem como função:

*"to develop practices of solidarity-based exchange of goods, services, and knowledge to stimulate a communal identity and social relations inside the communities, strengthen the communities in their relation to the public institutions, and develop sustainable production projects, especially food production"*⁷².

Além do que, uma das maiores inovações desta Lei, foi a introdução de uma “*new communal currency*”, que funciona exclusivamente entre os membros dos *Solidarity Exchange Groups*.

⁷² Mais informações, consultar: <http://venezuelanalysis.com/analysis/4458>.

Segundo Ullrich (2010, p. 02), “*the most innovative aspect of the Popular Economy Law is the introduction of a new communal currency*”. Como já indicado acima, esta *communal money*, regida pelos Artigos 28 e 29 da Lei, funciona apenas dentro de determinadas comunidades participantes do *Solidarity Exchange Groups*.

Conforme exposto sobre o tema da ES e ESOL na América Latina e Caribe, percebem-se alguns avanços e também limites e dificuldades. De acordo com Uralde (2010, p. 11):

“el tema del desempleo, el subempleo y la mala calidad de las condiciones de trabajo sigue siendo una temática relevante para la mayor parte de los países de la región iberoamericana, y especialmente dramática para los países de América Latina. Es por ello que de forma sistemática y permanente en el tiempo, en diversos países de la región, las entidades de la economía social (cooperativas, mutuales, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, entre otras), se presentan como una herramienta eficaz para la solución de los problemas en el empleo. Sin embargo, en muchas ocasiones no se dispone la información suficiente y en la oportunidad necesaria para que, tanto las administraciones públicas orienten sus decisiones y recursos de forma consistente a esta realidad, y tampoco los propios actores interesados en ensayar este tipo de forma empresarial tengan a su alcance la información necesaria para ello.”

Com o intuito de sistematizar, de forma sintética, as informações acima descritas, segue o Quadro abaixo, com a menção dos principais programas, ações e experiências de políticas públicas em prol da ES e ESOL na América Latina e Caribe.

Quadro 5 - Sistematização de experiências de políticas de apoio em prol da ES e ESOL na América Latina e Caribe

Regiões/Países	Programas/Organizações públicas e privadas /Programas /Experiências
Argentina	Instituto Nacional de Associativismo e Economia Social Ministério de Desenvolvimento Social Compromisso pela ESS Compre Economia Solidária Manos a La Obra Programa Jefes de Hogar
Bolívia	Ministério de Desenvolvimento Produtivo e Economia Plural Movimento de Economia Solidária e Comércio Justo
Brasil	Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES Forum Social Mundial Fórum Brasileiro de Economia Solidária Programa Economia Solidária em Desenvolvimento Programa “Brasil Local” Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e ESOL
Colômbia	Superintendência da Economia Solidária Coopdesarrollo Coopcentral Banca de Oportunidades
Cuba	Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social
Equador	Constituição de 1998 Minsiterio de Inclusión Económica y Social Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
México	Unión Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sostenible Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Venezuela	Ley de la Economía Popular Endogeneous Development Networks Banmujer Instituto para a Educação Cooperativa Village Herdsmen Solidarity Exchange Groups- communal Money

Fonte: Elaboração Própria

4.1.3 América do Norte

Esta região, com especial atenção ao **Canadá**, nos mostra claramente a importância que a sociedade civil organizada apresenta para a criação de estratégias inovadoras de desenvolvimento socioeconômico e de dinamização de territórios degradados.

O Canadá possui uma longa história de suporte ao desenvolvimento cooperativo, particularmente no setor agrícola. Em 2004, o Governo do Canadá criou uma série de iniciativas de ESOL, com base em três componentes principais: “*capacity building*”; *start-up capital for investment funds*” e “*research and adaption of existing SME programs to the specificities of social economy enterprises*”. Após três anos, uma mudança no governo levou à interrupção destes programas. A região de Quebec é, no país, a que mais avançou em políticas públicas na área da ESOL. Nesta região, ESOL é reconhecida como parte integral da infraestrutura socioeconômica.

Segundo CIDA/ACDI (2008, p. 24):

“o crescimento da ESOL não é fruto de uma geração espontânea. É resultado do trabalho duro de milhares de homens e mulheres de origens diversas que estão estabelecidos em todas as regiões do Quebec. É igualmente o resultado do surgimento de uma diversidade de organizações e redes que têm inovado em suas maneiras de trabalhar coletivamente (...) A ESOL faz parte da realidade quebequense há mais de um século, e conheceu períodos de grande impulso assim como momentos de recuo. Há mais de uma década, a redescoberta da ESOL, logo após a Marcha das Mulheres ‘Pão e Rosas’ em 1995 (Du pain et des roses), e especialmente na ocasião da Cúpula sobre a Economia e o Emprego, em outubro de 1996, permitiu que atores de diversos meios se reconhecessem mutuamente em seus valores, princípios, formas organizacionais e visão de desenvolvimento propostos por este desenvolvimento amplamente inclusivo que se tornou a ESOL no Québec.”

Como importante apoio ao “setor”, cita-se o “*Comitê Setorial de Mão de Obra em Economia Solidária e em Ação Comunitária*” (CSMO-ESAC)⁷³, cujo principal objetivo é o apoio à formação e ao aperfeiçoamento da mão-de-obra e elaboração de medidas apropriadas à

⁷³ WWW.csmoesac.qe.ca

manutenção e à estabilização dos postos de trabalho. Também é importante mencionar o estímulo governamental dado para que as Universidades participem do processo de fomento e apoio à ESOL, através da “*Aliança de Pesquisas Universidades-Comunidades em Economia Solidária*” (RQPES)⁷⁴, com o intuito de produzir e difundir saberes novos, transferência de conhecimento e apoio ao modelo quebequense de ESS.

Outro apoio importante é o fornecido pela *Chantier de l'Économie Sociale*⁷⁵, uma organização da sociedade civil composta por empresas de ESS, movimentos sociais e redes de desenvolvimento local. Um dos grandes avanços do *Chantier* foi convencer o governo canadense a disponibilizar recursos para um projeto, considerado atualmente como a ferramenta financeira da organização, uma vez que estes recursos respondem às necessidades financeiras das iniciativas de ESS realizadas pelo *Chantier*. Assim, em 2007, surgiu a *Fiduce do Chantier*; um fundo de aproximadamente 55 milhões de dólares canadenses que tem como principal objetivo favorecer a expansão e o desenvolvimento dos empreendimentos coletivos, aperfeiçoando seu acesso ao financiamento e assegurando uma melhor capitalização dos mesmos. A *Fiduce* é resultado de uma parceria iniciada e dirigida pelo *Chantier*, com a participação de outros atores, como o Fundo de Solidariedade de Québec, a Confederação dos Sindicatos Nacionais, o órgão estatal do governo de Québec, o “*Investissement Quebec*” e o Conselho Quebequense da Cooperação e Mutualidade (CIDA/ACDI, 2008).

A ESOL, não somente em Québec, mas em todo o Canadá, é parte de um programa de desenvolvimento regional e local, através de um Plano de Ação Governamental, envolvendo oito Ministérios que, desde 2008, é coordenado pelo *Minister for Municipal Affairs and Regional Development*⁷⁶.

Nos EUA não existem políticas específicas para a ESOL, embora haja leis para o sistema cooperativista e para o financiamento de institutos e fundações provenientes principalmente de fontes privadas. No entanto, é interessante mencionar a existência de certos instrumentos fiscais que foram criados e que impactaram positivamente a ESOL, como é o caso da “*Community Reinvestment Act*”, aprovada em 1977 e revisada em 1995. Esta Lei federal

⁷⁴ WWW.aruc-es.uqam.ca

⁷⁵ WWW.chantier.qc.ca

⁷⁶ WWW.municipalaffairs.alberta.ca

estabelece que as instituições bancárias satisfaçam parte das necessidades financeiras das comunidades onde atuam, incentivando que os bancos criem sociedades com as associações locais para gerir fundos que beneficiem iniciativas de ESOL. Um Fundo federal injeta recursos em fundos locais que oferecem subsídios para o desenvolvimento de negócios comunitários e assistência técnica a iniciativas de negócios da ESOL.

Mais recentemente, algumas medidas levadas a cabo pelo “*Office of Social Innovation and Civic Participation*” vêm trazendo efeitos positivos para iniciativas no âmbito da ESOL. Como exemplo, cita-se o “*Social Innovation Fund*”, considerado pela *White House*, no governo de Obama, como “*an extraordinary opportunity to drive results – oriented responses to critical social challenges, stimulate innovation in the non-profit sector, and support community-led approaches*”⁷⁷.

Outro acontecimento que deve ser mencionado, ao tratar da ESOL nos EUA, é a realização, em 2007, do *USA Social Forum*, intitulado como “*Solidarity Economy: building alternatives for people and planet*”. No Documento sistematizado pelo evento, disponibilizado pelo *US-Solidarity Economy Network*, J.K. Gibson, professor da *University of Massachusetts*, afirma que: “*solidarity economy is visionary, realistic, inspiring, playful, serious, down-to-earth, uplifting, incredibly informative, and right on time*”⁷⁸.

Visando sistematizar, de forma sintética, as informações acima descritas, segue o Quadro abaixo, com a menção dos principais programas, ações e experiências de políticas públicas em prol da ESOL no Canadá e nos EUA.

⁷⁷ Segundo o site da White House: WWW.whitehouse.gov (acessado em 19/02/2011).

⁷⁸ Segundo o site: WWW.ussen.org (acessado em 19/02/2011).

Quadro 6 - Sistematização de experiências de políticas de apoio da ESOL no Canadá e nos EUA

Regiões/Países	Programas/Organizações públicas e privadas /Programas /Experiências
Canadá	Comitê Setorial de Mão de Obra em Economia Solidária e em Ação Comunitária” (CSMO-ESAC) Aliança de Pesquisas Universidades-Comunidades em Economia Solidária” (RQPES) Chantier de l’Économie Sociale
EUA	Community Reinvestment Act Office of Social Innovation and Civic Participation Social Innovation Fund USA Social Forum

Fonte: Elaboração Própria

4.1.4 África

Tendo em vista o quadro histórico de pobreza e de exclusão social, bem como a urgência em projetos de desenvolvimento numa região marcada por sérios conflitos sociais, políticos, culturais, étnicos e raciais, as práticas de ES⁷⁹ estão bastante relacionadas com a filantropia e com as ações de ONG’s. Entretanto, atualmente, observam-se em alguns países, avanços no que diz respeito à elaboração de projetos de desenvolvimento socioeconômico priorizando a paz, a participação democrática, a governança e a cooperação regional.

No continente africano como um todo, a partir dos anos 1990, período que coincide com os programas de liberalização da economia conhecidos como *Structural Adjustment Programmes*, iniciativas relacionadas à ES começaram, paulatinamente, a ganhar força, em termos práticos, teóricos e analíticos. Estas iniciativas eram desenvolvidas e implementadas a partir de três tipos de organizações / entidades que, de certa forma, compõe a ESOL no continente: ONG’s, *community-based organizations* (CBOs) e cooperativas. Particularmente

⁷⁹ Optou-se por utilizar ES para a África tendo em vista que tal “setor” é fundamentalmente marcado pela ação das cooperativas e ONGs. Como se perceberá, em alguns casos, o “setor” é chamado de “Economia Social e Solidária”.

estas últimas, por combinar aspectos empresariais e preocupações sociais possuíam mais aderência e interesse, por parte dos atores e também dos governos (Wanyama, 2008).

No entanto, conforme ressalta Wanyama (2008), as cooperativas nem sempre foram amplamente aceitas. Basta ver que, durante os anos 1980, as ONGs sobressaiam enquanto entidade atuante na ES no continente. Isto decorre, segundo ele, do fato de que o movimento cooperativo, principalmente na África anglófona, se origina e se difunde a partir de políticas governamentais e não a partir do interesse e motivação de seus atores.

Ou seja, o movimento cooperativo é fruto, em grande parte, de uma deliberação “*up-down*”, em que pese o reconhecimento do autor de que “*such networks are emerging in response to members needs in the unfolding new sócio-economic environment rather than public policy demands as was the case in the past*” (p.368). Além do que “*there are indications that the sector is drifting towards the Francophone-oriented social economy model that blends cooperatives and other group-based organizations like CBOs along socio-economic motives* (p.369).

Independentemente das especificidades em que o setor é tratado na África, que guarda relações com seus colonizadores (ingleses, franceses, portugueses etc), o que se desdobra em diferentes concepções de ES no continente, atualmente, na África, o setor cooperativo tem participação significativa na economia e na geração de empregos.

Para se ter uma ideia, em média, 7% da população africana pertence a cooperativas, sendo que em países tais como Egito, Senegal, Gana e Quênia, este percentual ultrapassa os 10% e contabilizam mais de 150 mil cooperativas. Mais recentemente, observa-se um aumento das cooperativas ligadas aos serviços financeiros, em detrimento da queda das cooperativas “tradicionalistas”, ligadas ao setor primário. Esta alteração se dá pelo aumento da demanda por serviços financeiros e pelos lucros mais elevados auferidos nestas transações (Wanyama, 2008).

Embora a ES não se constitua uma prática usual – ou designada por este nome - o continente se abre para novas possibilidades nessa direção. Basta ver a organização, em Dakar, do *Third International Meeting on the Globalization of Solidarity* em 2005, bem como, guiados

pela ideia do “*empowering people*”, realizarem o *Intercontinental Network for the Promotion of the Social Solidarity Economy* (RIPESS)⁸⁰.

O RIPESS⁸¹ reforçou a importância do “*support the reinforcement of Social Solidarity Economy networks in all continents and increase their political impact by deepening dialogue between actors from the state and civil society in the joint development of public policy to enable the development of Social Solidarity Economy*”. Este evento culminou na elaboração e implementação do *CAPECOSOL Program*, importante elemento constitutivo da ES na África Ocidental⁸².

Nesta perspectiva, vale mencionar o reconhecimento das práticas de ES neste continente, explicitado por Ebrahim Patel, Ministro de Desenvolvimento Econômico da África do Sul, quando em evento público, em 2009, menciona que: “*the social economy is absolutely vital to the recovery of African economies (...) Its importance is derived instead from the distinctive social goals and rationale of the social economy*”⁸³.

De acordo com Pollet (2009), em estudo realizado em nove países africanos⁸⁴,

“the government can limit its role to providing the legislation and the recognition (through registration) of cooperatives. A step beyond this would be that it facilitates cooperatives by organizing training, promotional campaigns and financial audits. Further still would be that the government establishes structures for cooperative representation and involves the cooperative movement in other policies” (p. 13).

⁸⁰ RIPESS é uma Rede Intercontinental de Promoção da Economia Solidária. Conforme informações de seu próprio site: “*RIPESS is an intercontinental network that connects social and solidarity economy networks throughout the world. As a network of networks, it brings together continental networks, that in turn bring together national and sectoral networks. RIPESS believes in the importance of global solidarity in order to build and strengthen an economy that puts people and planet front and center.* Informações adicionais em: <http://www.ripest.org/about-us/?lang=en>. [Acesso em 10.12.2012].

⁸¹ Grande parte das informações a seguir estão em ILO (2009): “*African responses to the crisis through the social economy*”, documento preparado para a Conferência Internacional sobre ESS, realizada em outubro de 2009.

⁸² Mais informações, consultar: [http://www.rencontres-montblanc.coop/413-Intercontinental Network for the Promotion of the Social Solidarity Economy RIPESS the launch of the Cap Eco Sol P rogram](http://www.rencontres-montblanc.coop/413-Intercontinental%20Network%20for%20the%20Promotion%20of%20the%20Social%20Solidarity%20Economy%20RIPESS%20the%20launch%20of%20the%20Cap%20Eco%20Sol%20P%20rogram)

⁸³ Este reconhecimento também aparece nos *Outcomes of the Preparatory Meeting of Experts* do 1st African Decent Work Symposium on “*Togheter addressing the implications of the financial and economic crisis in Africa’s people*”: “*The constituents should use the potential of the social economy in creating alternative livelihoods, providing micro-finance solutions, boosting fair trade and establishing solidarity-based protection*”(Addis Ababa, 2009), segundo material compilado por Poorter (2010).

⁸⁴ Botswana, Ethiopia, Kenya, Lesotho, Rwanda, Swaziland, Tanzania (including Zanzibar), Uganda e Zambia.

Alguns países, tais como **Mali, Senegal e Nigéria** internalizaram, em suas estruturas governamentais, o compromisso em desenvolver a ESOL⁸⁵.

Mali, por exemplo, favorecida pelo advento da democracia e descentralização de políticas governamentais, depois de 30 anos de centralização política, se encontra mais aberta às práticas sociais de desenvolvimento. A partir dos anos 2000, observa-se o desenvolvimento de formas organizativas baseadas na ação comunitária, solidária e da economia popular.

Neste país, se criou o *Department of Economic Solidarity*, que conta, desde 2003, com o apoio de uma rede nacional de pesquisas e de desenvolvimento de estratégias para a ESOL, chamada *Réseau National d'Appui à la Promotion de l'Economie Sociale et Solidaire* (RENAPES)⁸⁶. Esta rede conta com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social do país e de uma organização canadense e atua na redução da pobreza e da exclusão, bem como na definição de políticas sociais para o desenvolvimento sustentável de comunidades marginalizadas em todo o território nacional.

A RENAPES atua em todo o território nacional e, além de praticar ações contra a pobreza e a exclusão, contribui na definição de políticas públicas para a economia solidária e para a consolidação do “*social consensus*” entre os vários atores envolvidos. Suas ações se dão no sentido de sensibilizar a população acerca dos princípios e valores da ESS, além de capacitar e assessorar os micro empreendimentos solidários, que devem enfrentar os desafios da globalização e seus desdobramentos (abertura comercial e financeira, por exemplo), bem como em facilitar o acesso ao capital para fomentar práticas de desenvolvimento local. A rede favorece também a formação de redes (*networks*) entre os setores público e privado para ajudar na manutenção da inserção ocupacional e social dos atores, em âmbitos municipal regional e nacional. A rede incentiva os atores a lutarem por políticas públicas que favoreçam as “*social enterprises*”; empresas que produzem bens e serviços para serem vendidos no mercado, no entanto, a partir da gestão coletiva e solidária. Estas empresas se encontram em quase todos os setores da atividade econômica do país (inclusive em áreas de tecnologia, materiais e equipamentos para produção e processamento realizado nas propriedades rurais) e são responsáveis por inserirem no mercado de trabalho muitos jovens e mulheres.

⁸⁵ Recomenda-se consultar o já referido documento ILO Regional Conference “The Social Economy” (2009), capítulo 4.

⁸⁶ Informações adicionais em: <http://www.ccednet-rcdec.ca/?q=en/node/927>

Conforme exposto em ILO (2009, p. 16): “*RENAPES Mali has a vocation to promote the social economy that is to articulate the economic within the social with out exclusion, within the country*”.

Com base nos objetivos do *National Poverty Strategy*, o Senegal, através do *Ministere de la Solidarite Nationale*, desenvolve programas para a redução da pobreza conjuntamente com a geração de emprego e de riqueza, a partir de valores coletivos, colaborativos e sustentáveis. No país, há uma interessante experiência, digna de ser mencionada, referente às finanças sociais: Pamecas, “*a vision, a project which becomes a institution*”.

O *Program of Support for the Mutual Savings and Credit Institutions in Senegal* (PAMECAS) foi financiado pela *Canadian Agency for International Development* (ACDI), a pedido e a partir de projeto elaborado pelo governo senegalês, e tem como principal proposta “*democratize the offer of financial services, to improve the quality of life oh the populations in Senegal*” (ILO, 2009, p. 29). Esta instituição, criada em 1994, serviu de inspiração para o surgimento de uma série de outras semelhantes, na área de financiamento e crédito solidários. Um dos grandes avanços do PAMECAS foi a implementação do programa “*Access of the senegalese women to financial services*”, que beneficiou um significativo número de mulheres que passaram a realizar atividades econômicas e auferirem renda.

Em 1999, como resultado da atuação dos membros e da sensibilização governamental, foi instituída a primeira organização de finanças solidárias, reconhecida por lei, chamada *Union of the Savings and Credit Institutions* (UM-PAMECAS), com a missão de facilitar o acesso ao crédito e aos serviços financeiros solidários para toda a população; promover o bem estar econômico e social de seus membros e comunidade, além de fomentar a responsabilidade e gerenciamento democrático.

Atualmente, a organização se encontra com mais de 70 agências, em diversas partes do país, inclusive se estendendo, de forma significativa, para as áreas rurais. Um dos grupos de atuação é os jovens, que são beneficiados a partir do financiamento para a capacitação, o assessoramento e a abertura de pequenos negócios. No que respeitam às áreas rurais, estender-se a elas, significou, inclusive, um avanço no tema das políticas públicas em ESOL no país, uma vez que a forma de atuar passou por adaptações para se adequar à realidade do mundo rural.

Em 2005, na ocasião do 10º aniversário da PAMECAS, foi criada a *PAMECAS Foundation*, como um instrumento de implementação e ampliação de sua missão social, sendo que, do total dos recursos anuais, 40% se destinam a serviços de saúde, 30% em educação, 20% em cooperação e solidariedade e 10% para o seu funcionamento.

De acordo com integrantes da organização:

“when thousands of dynamic and committed people unite to put together their financial means to help and fight effectively against poverty, it creates a successful financial cooperative network which registers results exceeding all the forecasts” (ILO, 2009, p. 33).

Nesta mesma direção, na Nigéria se desenvolve a *National Economic Empowerment Development Strategy (NEEDS)*, perfil de política que vem junto com o processo de redemocratização do país em 1999. Este processo foi marcado por uma série de reformas para enfrentar a debilidade econômica estrutural do país e ganharam este nome a partir de 2003. Um dos maiores objetivos do NEEDS foi a redução da pobreza, a geração de emprego e a criação da riqueza. Segundo Adoghome (2008, p. 23), *“the challenge of a pro-poor growth strategy is to promote policies and institutions that improve opportunities and capabilities for the poor while reducing their vulnerabilities”*.

Dentro deste programa mais amplo, as iniciativas de desenvolvimento social ganharam espaço e tiveram participação na construção de outra economia e sociedade. Um exemplo, foram os movimentos sociais e solidários das *“rural and poor urban women”* que impulsionaram ações *bottom-up* de planejamento e gerenciamento de oportunidades econômicas solidárias que, além de renda, propiciavam qualidade de vida a elas, suas famílias e à comunidade como um todo. Esse movimento, que se tornou uma ONG, a *“Country Women’s Association of Nigeria (COWAN)*, atua com base na participação popular e na liderança indígena, incorporando atores das comunidades em diversas atividades de produção e de serviços, de acordo com suas experiências, intenção de atuação e demandas comunitárias (Lucas, 2001).

Na África do Norte, países como **Argélia**, **Tunísia** e **Marrocos** também apostam na construção de projetos com base na ESOL.

Na Argélia, a ESOL é tratada como “*práticas associativas*”. O movimento associativo aparece “*espontaneamente*”, fomentado pelas particulares situações vividas no país e seu estado de “*urgência*” que “*forçou*” a adoção de medidas em prol do desenvolvimento “*en función de las necesidades experimentadas por la sociedad*” (Ciriec, 2008, p.15)⁸⁷. No entanto, neste país, até 1962, o associativismo era um “*instrumento do Estado*” como forma de mobilização, “*que fundaba a su modo y de manera intervencionista (organizaciones de masas, uniones profesionales, etc.), para obtener su apoyo incondicional y servir de difusor privilegiado de su ideología bajo la dirección del partido único*” (p.18).

Nos anos 1970, especificamente na segunda metade, apareceram algumas associações “de base”, tais como a *Federación Nacional de Padres de Niños* (1976), abrindo espaço para o aparecimento de outras nos anos 1980, como a *Organización Nacional de Sordomudos Argelinos* (1981), a *Federación de Asociaciones Nacionales para Personas Minusválidas* (1985). Estas experiências culminaram na construção da Liga Argelina para a Defesa dos Direitos Humanos no Ministério do Interior. Mesmo com estes avanços no que condiz à participação democrática com base na solidariedade e associativismo, foi somente nos anos 1990, com a Constituição de 1996 e a nova legislação para a formação de Associações, que a sociedade civil conquistou o direito de se associar “livremente” em qualquer setor⁸⁸. Segundo Ciriec (2008, p. 24):

“El movimiento asociativo es, por definición, la expresión colectiva de una emoción, de una toma de conciencia o de una necesidad de participación ciudadana, denominada solidaridad privada voluntaria organizada por las asociaciones sin ánimo de lucro de manera espontánea, distinguible por oposición a la solidaridad nacional voluntaria, obligatoria y organizada por el Estado. La esencia del movimiento asociativo en Argelia se encuentra en la escasez, las necesidades, las carencias e incluso en la ausencia de intervención del Estado en El desarrollo del “bienestar social”. Y es en este ambiente de amor y coraje, de sensatez y revuelta, donde las personas “especialistas” en su campo, tales como intelectuales, artesanos, artistas, universitarios y periodistas, en pocas palabras, gentes del saber o del oficio, han decidido poner sus

⁸⁷ Para se ter uma idéia, segundo o estudo, a taxa média de desemprego na Argélia nos anos 1980 era de 30%, chegando a 35% em alguns *wilayets*. Havia também no país um considerável abismo entre os salários e o nível de preços para o consumo básico, o que refletia, em média à perda de poder aquisitivo na ordem de 50%. Isto, num contexto de fortes reduções do gasto público em temas sociais.

⁸⁸ De acordo com este trabalho, existem três “fases” da implementação do associativismo no país nos anos 1990: a) 1990-1993 – “fase do entusiasmo” - caracterizada pela constituição de 50.000 associações locais e nacionais, em grande parte, diretamente ligadas a partidos políticos; b) 1993 a 1999: “fase de desconfiança” das associações frente às instituições políticas e a conseqüente dissolução de inúmeras associações caritativas e c) “fase de amadurecimento” com a maior participação da sociedade em busca de seus objetivos socioeconômicos.

conocimientos de forma altruista al servicio de su país y de sus ciudadanos, al servicio de la humanidad”.

Na Tunísia, por exemplo, em seu “*Program for Tomorrow´s*”, iniciado em 2004, está explícita a intenção de priorizar e incentivar atividades e organizações que promovam o “*approach to solidarity*”. Verifica-se no país um esforço de construção solidária e participativa, entre o governo e a sociedade civil, de mecanismos para o enfrentamento da pobreza, da exclusão e da desigualdade.

De acordo com informações do *Ministry of Planning and International Cooperation*⁸⁹, dentre as principais metas explicitadas no início de 2004, quando na apresentação dos programas do novo governo, se destacavam:

“reconciliation of economic and social dimensions of the development”, o “support of the social development and the improvement of the indicators of human development” e “garantee of the extension of the development in the interior regions and sustainable development”.

Como exemplo, cita-se a criação, antes mesmo de 2004, do *Tunisian Solidarity Bank* (BTS), uma instituição de microcrédito viabilizada em 1997, pelo presidente Ben Ali para financiar pequenos projetos privados no país. BTS aprova financiamentos de até 10 mil dólares, com uma taxa de juros anual de até 5%, com um prazo máximo de 7 anos para o pagamento do financiamento, além de uma isenção de 3 a 12 meses para o início do pagamento⁹⁰.

No **Marrocos**, é interessante mencionar o “*Solidarity and Development Morocco*” (SDM), associação local criada em 1998, por voluntários e atores envolvidos na construção de uma rede solidária formada, sobretudo, por pessoas de distritos marginalizados. Esta associação mobiliza as pessoas, averigua as habilidades de cada uma e registra e socializa as informações nesta rede entre os habitantes dos distritos mais vulneráveis e discriminados.

⁸⁹ WWW.mdci.gov.tn

⁹⁰ <http://www.microcapital.org/microcapital-story-tunisian-solidarity-bank-bts-receives-african-banker-magazine-trophy-for-micro-credit-bank-of-the-year/>

Entre os programas desenvolvidos no âmbito desta organização, destacam-se dois: o projeto “Picador”, co financiado pelo governo francês e o projeto “Dynamos”, de conscientização da população para as vantagens da economia social, além de realizar programas de treinamento vocacional e acompanhamento de participantes de atividades de geração de renda. Este projeto é financiado pelo Ministério de Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas do Marrocos e do Ministério de Assuntos Estrangeiros da França.

Sobre o fortalecimento das pequenas e médias empresas, é válido reproduzir um trecho do estudo sobre o país, realizado pelo Ciriec (2008, p. 159) que nos revela que:

“A principios de los años 90 aparecieron diversas ONG para apoyar a pequeñas y medianas empresas habida cuenta de la existencia de decenas de miles de titulados en paro⁹¹, principales beneficiarios potenciales. Las más importantes son la Asociación Marroquí de Apoyo a la Promoción de la Pequeña Empresa (AMAPPE), cuyo comité de dirección está formado por personalidades marroquíes y francesas, la asociación feminista Espacio Punto de Partida (ESPOD) y la Asociación Marroquí de Solidaridad y Desarrollo (AMSED”. También existen muchas otras asociaciones del mismo tipo pero con campos de actividad más limitados: la Asociación Marroquí de Jóvenes Emprendedores, la Asociación Marroquí de Jóvenes Empresarios, el Club de Jóvenes Emprendedores del Sur. La mayoría aparecieron tras la creación en 1990 del Consejo Nacional de Juventud y Porvenir (CNJA), organismo público encargado de promover la creación de empleo entre los jóvenes.

Nesta perspectiva, também neste país, nos anos 1990, houve o avanço do microcrédito, até então desconhecido. A legislação para as práticas desta modalidade financeira foi pressionada por instituições e organismos internacionais de cooperação⁹², mediante a forte resistência da administração pública em fazê-la. Segundo o levantamento feito pelo Ciriec (2008, p. 160):

⁹¹ Para se ter uma idéia, de acordo com o estudo, nos anos 1990, “el paro afecta más particularmente a los jóvenes, un 37% en el grupo de edades comprendido entre 15 y 24 años, y un 30% para los jóvenes entre 25 y 34 años. La tasa de paro de los jóvenes con nivel de formación media o superior también afecta al 30%”.

⁹² Segundo Ciriec (2008:178): “desde comienzos de los años 90, una de las condiciones impuestas por la mayoría de organizaciones internacionales y de los gobiernos occidentales para financiar algunos proyectos de desarrollo es que al menos estuviera implicada una ONG en la realización del programa. Las instituciones de cooperación internacional bilateral o multilateral, públicas o privadas, veían en la promoción de este Tercer Sector una oportunidad para eludir la lentitud burocrática de las administraciones centrales y utilizar lo mejor posible el dinero de la cooperación, que se desvanecía hasta entonces en proyectos de desarrollo repetitivos cuyo rendimiento y durabilidad no siempre resultaban probados”.

“El gobierno ha acabado por ceder promulgando una ley sobre el microcrédito que lo define como ‘todo crédito cuyo objeto es permitir a las personas con escasos recursos económicos crear o desarrollar su propia actividad de producción o de servicio con vistas a garantizar su inserción económica’, regularizando así la situación de asociaciones que durante los últimos años habían comenzado a conceder pequeños préstamos a personas jurídicas o físicas”.

Mais recentemente, no país, é comum a existência de “*associações de desenvolvimento*”, que emergem como instrumentos de desenvolvimento local, proteção dos recursos naturais e fonte de geração de trabalho e renda, sobretudo no meio rural. Atuam com base no “*enfoque integrado de ações*”, ou seja, a partir de projetos de acesso à água potável, irrigação, eletrificação etc e, no meio urbano, realizam um trabalho de formação e sensibilização com os problemas meio ambientais e de desenvolvimento sustentável.

No que se tratam dos países africanos lusófonos, é interessante mencionar a experiência de **Cabo Verde**, com o “*Programa Nacional de luta contra a Pobreza no Meio Rural*”. Este Programa tem como objetivo geral aumentar o “capital social” das pessoas pobres, mobilizando, assim, as potencialidades das comunidades locais, de seus líderes, dos parceiros da sociedade civil e da administração pública. Para alcançar este objetivo, os atores e o Ministério do Trabalho, Formação Profissional e Solidariedade Social⁹³, caminham em prol de realização de ações, formação e execução de atividades geradoras de renda nos setores da agricultura, pesca, pecuária, agroindústria, artesanato. Também lutam pela melhoria do acesso a serviços básicos, nos domínios da água, educação, formação profissional e habitação social.

De acordo com seus princípios orientadores, o programa tem como intuito desenvolver uma visão não assistencialista na luta contra a pobreza, priorizando ações e projetos que contribuam para a melhoria efetiva da capacidade produtiva dos pobres e, principalmente, para as mulheres.

Ainda no continente africano, é interessante mencionar o caso israelense de práticas de ES. Em **Israel**, após o estabelecimento do Estado de Israel, em 1948:

⁹³ WWW.mtfs.gov.cv

“ha tenido el proceso de movilización sistemática y la subordinación de todos los intereses sectoriales (ya fuesen étnicos, económicos o político-ideológicos) a las estructuras emergentes del nuevo Estado, implementando lo que se definió como urgentes objetivos colectivos y prioridades nacionales” (Ciriec, 2008, p. 51).

A partir dos anos 1970, estas associações e algumas “*instituições sem fins lucrativos*” cresciam progressivamente, ganhavam corpo institucional, além de experimentarem “*cambios cualitativos importantes tanto en el campo de acción de las organizaciones sin ánimo de lucro como en su modelo de interacción con el Estado*”. No entanto, ainda continuavam subordinadas aos desideratos do Estado, que financiava grande parte de suas atividades. Mas, por outro lado, “*el Estado buscó reducir su responsabilidad directa como suministrador de servicios y gran empleador, protegiéndose así de las crecientes presiones y denuncias de lãs circunscripciones*” (Ciriec, 2008, p. 53). Paralelamente, surgiram também algumas instituições financeira e institucionalmente autônomas ao Estado, apresentando algumas delas, inclusive, fortes atritos contra o *establishment*.

Além de práticas em prol do acesso aos serviços sociais básicos e de geração de emprego e renda aos envolvidos, em Israel, em meio à profusão de formas de atuação das associações e entidades sem fins lucrativos, segundo o estudo do Ciriec (2008, p. 42):

“Israel ha sido testigo del nacimiento masivo de organizaciones no sectoriales ni partisanas de pensamiento ético de servicio civil, para la mejora del sistema político o del clima democrático del país, incluyendo entre sus fines el pluralismo, la tolerancia y la coexistencia árabe-judía”.

Para se ter uma ideia do peso econômico das associações em geral (entidades ligadas à filantropia, à saúde, ao bem-estar, à cultura e ócio, aos sindicatos profissionais, ao meio ambiente, à advocacia etc) em Israel, das quais dois terços dos recursos de origem pública (administração nacional e local), segundo o estudo em questão, “*los gastos totales de las organizaciones sin ánimo de lucro en 1995 excedieron los 33 mil millones de nuevos shekels israelíes, lo que equivalía al 12,7% del PIB y del 9,3% de todo el empleo no agrícola israelí de ese año*” (p.61).

Em se tratando da dimensão em que a ES vem ganhando na África e os sérios problemas sociais, econômicos, políticos, culturais e ideológicos ainda presentes no continente, vale notar que, conforme afirmou Neantam (2002, p. 10):

“in Africa, where in certain countries up to 80% of economic activity is derived from the informal economy, and where the State is often not in a position to defend collective interest in development issues, the social and solidarity economy seems more and more to be only progressive development strategy” .

Em termos gerais, segundo o pronunciamento de Robert Nkili, Ministro do Trabalho e Seguridade Social de Cameron, na ocasião da *“Conference on the Social Economy: Africa’s response to the global crisis”*, realizada em outubro de 2009, em Johannesburgo:

“based on the principles of solidarity, assistance and non-profit, the social economy is undoubtedly attractive for those social strata which feel excluded from the mainstream social protection system. This sector, which has strong growth potential if well managed and promoted, could be a major source of jobs and one of the levers of economic recovery (ILO, 2009, p. 7).

Com o intuito de sistematizar, de forma sintética, as informações acima descritas, segue o Quadro abaixo, com a menção dos principais programas, ações e experiências de políticas públicas em prol da ES nos países africanos analisados.

Quadro 7 - Sistematização de experiências de políticas de apoio da ES e ESOL em países africanos selecionados

Regiões/Países	Programas/Organizações públicas e privadas /Programas /Experiências
Mali	Department of Economic Solidarity Réseau National d'Appui à la Promotion de l'Economie Sociale et Solidaire
Senegal	National Poverty Strategy Program of Support for the Mutual Savings and Credit Institutions (PAMECAS) Union of the Savings and Credit Institutions (UM-PAMECAS) Ministere de la Solidarite Nationale
Nigeria	National Economic Empowerment Development Strategy Country Women's Association of Nigeria
Tunísia	Program for Tomorrow Ministry of Planning and International Cooperation Tunisian Solidarity Bank
Marrocos	Solidarity and Development Morocco Picador; Dynamos, Departamento de Economia Social, do Ministério do Turismo, Artesanato e Economia Social
Cabo Verde	Programa Nacional de luta contra a Pobreza no Meio Rural Ministério do Trabalho, Formação Profissional e Solidariedade Social

Fonte: Elaboração Própria

4.1.5 Ásia e Oceania

Na Ásia, se trata o tema da ESOL como “*people’s economy*”, “*compassionate economy*” ou “*solidarity – based economy*”. Segundo Hirota (2010, p. 02), “*the arrival of the concept of SSE to Asia was rather late in comparasion with other continents and it was only october 2007 when the first Asian Forum for SSE took place at Manila, the Philippines*”. Este primeiro fórum de ESOL asiático, ocorrido em 2007 nas **Filipinas**, reuniu delegados de mais de 26 países, que buscavam uma articulação em prol da economia solidária asiática e de formas de inserção nas decisões políticas de seus países (Tremblay, 2009).

De acordo com Hirota (2010), após este fórum, outros se sucederam em **Bancoc**, **Tailândia** e **Malásia**, embora o termo ESOL ainda seja pouco utilizado e reconhecido na região, sobretudo quando comparado ao que ocorre, por exemplo, na América Latina. Entretanto, por outro lado, o autor reconhece que esta constatação não elimina o fato de que muitas experiências acontecem na Ásia. Segundo ele:

“there are indeed a number of unarticulated grass-root practices in many countries, such as consumers’ coops and NPO banks in Japan, social enterprises in Korea, microfinance initiatives (remember that this movement was born in Bangladesh!) all over the region, local currencies in Japan, Korea, Taiwan and Hong Kong, elderly-care groups in Japan and CSR-minded small business throughout Southeast Asia, just to name a few” (p.02).

Hirota aponta também que, em que pese o fato de que a consolidação e utilização do termo ESS ainda se encontre num estágio inicial, a região vem, paulatinamente, se interessando pelo tema, ao ponto de eventos para a discussão e socialização de experiências ocorrerem em 2011, com a realização do *3rd Asian Forum* na Malásia e, em 2013, o *5th RIPESS Conference*, em local asiático ainda a ser definido.

Um dos marcos importantes para o avanço da ESOL na região, bem como a elaboração de políticas públicas na área, foi a ocorrência da *Asian Citizens Assembly for*

Solidarity Economy (ACASE⁹⁴). Esta iniciativa foi idealizada a partir de um projeto anterior, realizado pela *Coalition of Socially Responsible in Asia*, em colaboração com o *Forum for New World Governance* e o *Chalres Leopold Mayer Foundation*, que possibilitou apoio intelectual, técnico e financeiro para a consecução de suas atividades.

A ACASE contempla um conjunto diverso de cidadãos, incluindo jovens, mulheres, organizações indígenas, idosos, representantes de governo, grupos religiosos e cientistas que, de forma associativa, elaboraram sua plataforma com medidas e metas a partir de programas sociais de transformação. Esta plataforma se divide em cinco grandes grupos de estratégias, conhecidas como as “5Es” – ética, equidade, economia, instrução e ecologia.

O encontro mais recente foi o *Asian Citizen Assembly 2010* e seus principais objetivos, de acordo com seus documentos, foram:

*“to create shared and meaningful visions, to innovate in the kinds and ways of collective organization, to make Power construction structures develop, to explore new ways of discussion and collective intelligence”*⁹⁵.

Outras referências importantes, ao se tratar da ESOL na Ásia, é o *Asian Alliance for Solidarity Economy*⁹⁶ e a criação do *International Institute of Solidarity Economy*⁹⁷.

Em relação ao *Asian Alliance for Solidarity Economy*, esta possui o lema “*building an alternative and compassionate economy*” e demonstra os esforços e os passos da sociedade civil em prol da construção de uma economia alternativa, aonde as micro e pequenas empresas, em grande parte, cooperativas, realizam suas respectivas atividades econômicas, visando a sustentabilidade financeira de seus empreendimentos. No entanto, atrela-se a este objetivo, uma gestão autogestionária, colaborativa, com objetivos de inserção e com respeito ao meio ambiente.

O *International Institute of Solidarity Economy*, que defende a ideia de “*promoting the practice, art and science of solidarity economics*”, agrupa um conjunto de pesquisadores,

⁹⁴ WWW.asianassembly2010.org.in

⁹⁵ WWW.asianassembly2010.org.in (acesso em 05/02/2011).

⁹⁶ [HTTP://aa4se.com](http://aa4se.com)

⁹⁷ [HTTP://iisociale.ning.com](http://iisociale.ning.com)

professores universitários, atores participantes da ESOL, associação de produtores e de consumidores, dentre outros, e, através de idéias e socialização de experiências, intentam construir relações sociais e econômicas com base nos valores da ESOL.

No âmbito deste instituto e visando uma maior sensibilização e melhor nível de formação aos participantes, surgiu a proposta da construção de um modelo de universidade, cunhada como *University Co-op*. Esta Universidade se baseia em aspectos tais como “*economical attitude, self supporting, helping each other and responsibility*”, além de ser considerada como “*the prime battle in facing unfair business and pushing the process of economic, social and culture reformation in the society*”. A experiência pioneira registrada é a da *Kooperasi Kampus Unsoed*⁹⁸, na Indonésia.

Dentre os países asiáticos, **Bangladesh** é referência internacional no que se refere ao microcrédito e formas de acesso a recursos financeiros por parte da população de baixa renda. *Grameen Bank*⁹⁹ é um caso exemplar, exitoso e mundialmente conhecido pela utilização do microcrédito como forma de reduzir a pobreza e de gerar oportunidades para milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica. Esta experiência vem se disseminando em outras partes do mundo e servindo de inspiração para a elaboração de políticas públicas na área da ESOL.

O *Grameem Bank*, conhecido como o “*bank for the poor*” atua de maneira diferenciada em relação às operações bancárias convencionais, com base na confiança mútua, na responsabilidade, na participação e na faculdade criadora. Em dezembro de 2010, contabilizava mais de 8 milhões de empréstimos (sendo 97% para mulheres), mais de 2,5 mil filiais, que atendiam mais de 80 mil vilas, cerca de 97% do total de vilas de Bangladesh. Neste mesmo período (dezembro de 2010), segundo o balanço do próprio banco, disponibilizado em seu site, pouco mais de 10 milhões de dólares foram emprestados; empréstimos estes que se direcionaram não somente aos projetos “produtivos”, mas também para financiar aos seus “clientes”, atividades tais como a construção habitacional, os estudos universitários e o acesso ao computador¹⁰⁰.

⁹⁸ [HTTP://eng.Kokun.com](http://eng.Kokun.com)

⁹⁹ <http://www.grameen.com>

¹⁰⁰ Informações em WWW.grameen-info.org – acesso em 05/02/2011.

Outras experiências interessantes e que devem ser mencionadas, são as “*Village Banks*” em **Lao**, a “*Patamba Integrated Microfinance*” nas **Filipinas** e as “*Cooperatives for Sustainable Development, Disaster Management and Women’s Empowerment*”, na **Indonésia**.

Na visão de Phamuang (2009), mencionado por Ofreneo (2010, p.11), ESOL significa o “*empowering whole communities*”, especialmente aos trabalhadores mais pobres e, sobretudo mulheres: “*working poor, the women first of all*”. Nesta perspectiva, para este autor:

“one of the most effective ways of doing this is through the village banks, whereby people not only establish saving groups among themselves but also learn together, help each other, strengthen their cultural ties, preserve the natural environment, and developed the skills to manage and lead” (p.11).

As *Village Banks* de Lao iniciaram-se a partir de projetos-piloto de iniciativas do *Lao Women’s Union* nos anos 1990. Após o *establishing* e o *refining* do sistema bancário local, a experiência se replicou em mais cinco províncias e mais onze distritos de Lao. Em se tratando desta experiência e da questão das políticas públicas, o *village bank system* obteve reconhecimento e espaço no *Socio-economic Development Plan of the Lao Governement* (2005-2010), que com recursos públicos, incentiva e apóia experiências produtivas a partir do *solidarity microfinance*.

Nas Filipinas, experiência similar acontece com o “*Patamba’s microfinance system*”. Esta experiência iniciou-se em 1992 a partir da organização popular de um grupo de mulheres e líderes de trabalhadores informais em um pequeno bairro de Western Visayas chamado Iloilo e, rapidamente, se espalhou para cerca de cinquenta vilas, doze municipalidades e quatro províncias das Filipinas.

Atualmente, a experiência se disseminou em todo o país e, além de fornecer crédito, atua em áreas da qualificação profissional, inclusão socioprodutiva, técnicas para gestão de recursos e contribui para a conscientização sobre as potencialidades da organização comunitária e dos *social entrepreneurs*. Uma parceria entre os *micro-finance groups* propiciou a discussão e a elaboração de um projeto de lei para que o governo, em seus objetivos de proteção social (*Social*

Security System), integre o *burial assistance* e incorpore os membros dos *micro-finance groups* ao *Formal Social Protection* (Ofreneo, 2010).

Na **Indonésia**, em 1992, a partir da união de 20 mulheres campesinas, estruturou-se o que hoje se constitui em uma importante cooperativa de *food production and processing* em uma região agrícola do país. Além do que, esta cooperativa desmembrou-se em outra que lida com o crédito para o setor. Alguns membros destas cooperativas compõe a *Confederation of Cooperatives* e as principais representantes tem assento no *Cooperative Board* que, por sua vez, participa de discussões e possui determinados poderes deliberativos junto aos *Department of Agriculture* e *Department of Agrarian Reform*.

O conjunto de cooperativas articuladas em seus objetivos, missões e valores, formaram as “*Cooperatives for Sustainable Development, Disaster Managment and Women’s Empowerment*” e também se encontram, além da Indonésia, nas Filipinas. Estas cooperativas, atualmente, estão fortemente empenhadas em movimentos em prol da produção orgânica, comércio justo e, portanto, melhor qualidade de vida (Ofreneo, 2010). Também atuam para concretizarem ações de conexões e inter-relações entre as diversas organizações de ESOL, sejam de organizações de produtores, sejam de consumidores e entre eles, envolvendo as *currency networks*, os *manufacturing sectors* e os recentemente criados *cross-sector loan funds*. Esta união institucionalizou-se no *Community Trade Organizations*, como alternativa ao *World Trade Organization* e possui objetivos e metas internacionalizantes de “*fair trade*”.

No **Japão**, país que enfrenta dificuldades econômicas desde os anos 1990 e que viu, de lá até 2010, a taxa de desemprego mais que dobrar (passando de 2% em 1989 para 4,9% em 2010), e onde, sobretudo, os jovens encontram obstáculos para encontrarem seu primeiro emprego, há uma forte tendência e aderência às práticas inspiradas na *solidarity-based economic activities* (Kitazawa, 2010).

De acordo com a autora supramencionada (2010, p. 2):

“neoliberalism is the most extreme form of capitalism. Big corporations and financial institutions seek to maximize their profits. Meanwhile, the solidarity economy is just the opposite. Its economic activities are based on solidarity

economy between people. The solidarity economy takes into account environmental protection and human rights, as well as unpaid work by women”.

Em sua visão, no Japão podem-se encontrar diversas formas de ESOL nas práticas diárias das comunidades, sobretudo em forma de cooperativas, mutualidades e ONGs. As cooperativas se encontram bem organizadas, como o caso, na área agrícola, da *Central Union of Agricultural Cooperatives*, com sede em Nogyo e mais de 6,5 milhões de membros em 2008. A *Central* cooperativa assessora diversos negócios, apóia a comercialização, provê máquinas, equipamentos agrícolas, sementes, fertilizantes e atua como instituição de crédito rural para a produção e para o consumo.

Outras experiências interessantes no Japão, de menor amplitude, são: a) “*Seikatsu Club Consumers’s Co-operative Union*”, na região de Nisseikyo, com mais de 300 mil membros em suas 29 cooperativas; b) “*Women and Citizens Community Bank*”, em Yokohama e que, em 2009, concedeu empréstimo a 110 projetos de *non-profit enterprises*; c) “*The Human Support Network in Atsugi City*”, em Kanagawa, que se iniciou em 1989, quando um grupo de aproximadamente 20 mulheres nesta cidade, decidiram montar um “*daycare center*” para idosos, com fundos doados pelos membros e pela comunidade local.

Atualmente, o *daycare center* é dinamizado por mais de 20 ONGs, que atuam para idosos, descapacitados, *childcare*, *kitchens providing*, *pharmacies selling traditional medicines*, aulas de japonês para trabalhadores imigrantes etc. A atuação desta rede ganhou influência política e propiciou a elaboração e implementação do *Asahi Welfare State*, ampliando a proteção social da localidade.

De forma geral, no contexto asiático, conforme expressou Ofreneo (2010, p. 14):

“solidarity economy is a new, exciting, inclusive, and democratic alternative that can serve as the fulcrum of community development as a discipline, profession, and social practice. It deserves more curricular attention and field implementation if community development as a field is to renew committed service to social transformation based on economic and environmental justice”.

Na Oceania, em se tratando de países como **Austrália** e **Nova Zelândia**, de maneira geral, percebe-se que, na realidade, embora sejam considerados países de *Welfare* do tipo liberal, existe um trabalho muito interessante desenvolvido antes das transferências dos fundos públicos através das chamadas “*políticas de concertación*”. Na Austrália, em 2007, havia registro de aproximadamente 700 mil organizações de ES, a maioria de natureza voluntária. Destas, 41 mil contabilizavam quase 900 mil trabalhadores. Há estimativa de que a produção de riqueza neste setor esteja em torno de 34 bilhões de dólares, correspondente a quase 4% do PIB do país (Borzaga & Fazzi, 2011).

Na Austrália, conforme notaram os autores, existe um marco legal e jurídico muito favorável ao financiamento de ONGs que permitem também financiar o desenvolvimento de atividades não diretamente ligadas à sua missão original. Como exemplo, cita-se o “*Jobs Australia*”, tido como “*the national peak body for nonprofit organisations that assist unemployed people to get and keep jobs*”. Segundo informações de seu site¹⁰¹:

“We provide an independent voice for members who range from large charitable organisations to small local community-based agencies. Jobs Australia is the largest network of employment and related service providers in Australia and is funded and owned by its members. The network helps members to make the most effective use of their resources and promotes the needs of unemployed people for the services and support that will help them to participate fully in society”.

Ainda em se tratando do caso australiano, vale mencionar, conforme notaram Lyons & Passey (2008, p. 99):

“many of the policies toward the third sector/social economy developed from reports initiated within the third sector but conducted with the implicit support of Labour leaders, in some cases while they were in opposition and later in government. An important precondition was the presence of two wellrespected representative bodies that could speak for most of the third sector/social economy. The important role of the Cooperative Union in initiating the Cooperatives Commission has been noted. The National Council of Voluntary Organisations (NCVO) played an even more important role in initiating policies toward philanthropy and the VCS”.

¹⁰¹ <http://www.ja.com.au> (acesso em 18/02/2011).

Na Nova Zelândia, é interessante mencionar o “*Community Economic Development Action Research Project*”, que objetiva apoiar a formulação de projetos comunitários locais e é considerado como um “*key project*” do *Department of Labour* do país. No âmbito deste programa, o Departamento de Trabalho realiza intercâmbio entre práticas de gestão governamentais e empresariais e as transferem às comunidades, além de mapearem *local opportunities* para o desenvolvimento de atividades nos territórios. Neste sentido, segundo informações do próprio site¹⁰², “*communities take control of their own development and build up their expertise, relieving the government of long-term development support*”, num contexto onde “*a small amount of government funding generates greater resources for employment, economic and social development, leveraged through partnerships with communities*”.

Viando sistematizar, de forma sintética, as informações acima descritas, segue o Quadro abaixo, com a menção dos principais programas, ações e experiências de políticas públicas em prol da ESOL na Ásia e Oceania.

¹⁰² WWW.dol.gov.nz

Quadro 8 - Sistematização de experiências de políticas de apoio da ES na Ásia e Oceania

Regiões/Países	Programas/Organizações públicas e privadas /Programas /Experiências
Programas Regionais	Asian Citizens Assembly for Solidarity Economy Asian Citizen Assembly 2010 Asian Alliance for Solidarity Economy International Institute of Solidarity Economy
Filipinas	First Asian Forum for SSE Patamba Integrated Microfinance
Indonésia	Kooperasi Kampus Unsoed Cooperatives for Sustainable Development, Disaster Management and Women's Empowerment
Bangladesh	Grameen Bank
Lao	Village Banks
Japão	Central Union of Agricultural Cooperatives Seikatsu Club Consumers's Co-operative Union Women and Citizens Community Bank The Human Support Network in Atsugi City
Austrália	Jobs Australia
Nova Zelândia	Community Economic Development Action Research Project

Fonte: Elaboração Própria

Após a descrição de algumas experiências em âmbito internacional, pretende-se refletir sobre o processo de elaboração de políticas públicas para a ESOL, com base na análise de peculiaridades, diferenças, semelhanças, instrumentos e tendências nestes diferentes países.

4.2 Constatações, visões e aprendizagens: o amplo escopo de atuação das políticas públicas para a ESOL e ES

É interessante registrar, desde já, que algumas questões levantadas já parecem apontar para algumas constatações: não existe um padrão/modelo de políticas públicas para a ESOL; até mesmo, em algumas experiências, nem se pode falar em políticas públicas, mas em instrumentos de apoio a determinadas atividades. Muitas iniciativas de apoio, por parte do setor público e governamental, se interrompem na medida em que se encerram as respectivas gestões, ou seja, acompanham o ciclo político e não têm continuidade ao longo do tempo. Também, muitas das políticas implementadas parecem se confundir com políticas de mercado de trabalho ou apresentam interconexões com outras políticas de enfrentamento da pobreza, da marginalização de certos grupos, ou até mesmo parece comum relacionar políticas de ESOL com políticas que objetivam a “emancipação” de determinados grupos e/ou de beneficiários de programas de transferência de renda. De fato, torna-se pertinente e necessário discutir melhor estas questões. É o que se pretenderá realizar a seguir.

4.2.1 Problematização e constatações: a emergência de um novo modo de se fazer políticas públicas

“O conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que, cada vez mais estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas” (Geraldo Di Giovanni, 2009).

A análise das experiências internacionais nos permite pensar na emergência de uma fase de construção de um novo modo de se fazer políticas públicas e de novas práticas a partir da relação entre a sociedade civil e a ação governamental. Vive-se uma espécie de “fase pré-paradigmática”, *a la* Khun, ou seja, um cenário onde as políticas e instrumentos para o fomento

destas práticas estão em elaboração, “*em progresso*”. Na verdade, para algumas experiências analisadas, não seria nem mesmo possível tratá-las como políticas públicas ao setor.

De acordo com Schiochet (2006, p.2), “*uma das novidades da economia solidária reside na forma como ela tem colocado o problema do Estado e da política pública*”, num contexto onde a

“economia solidária (seus sujeitos, suas organizações e entidades) reivindica ações públicas e busca reconhecimento como questão de Estado. Nesta complexa trama do Estado e da sociedade civil ela configura-se como questão pública, questão de direito, questão de dever público a ser enfrentada, cada vez mais, no âmbito do espaço público”.

Conforme ressalta este autor, a ESOL “*politiza*” a questão econômica por via da “*radicalização da democracia*”, com a conseqüente democratização da economia e do Estado. Por sua vez, a politização da economia promovida pela ESOL lança desafios enormes para a ação pública, em especial a ação pública estatal. Schiochet sintetiza estes desafios em: a) como institucionalizar a ESOL nas estruturas do Estado?; b) qual a centralidade e interfaces da ESOL com outras políticas?; c) como territorializar a atuação do Estado sem gerar fragmentação?; d) como instituir mecanismos permanentes e efetivos de participação da ESOL na gestão das políticas? Mesmo com tantas indagações, o autor entende – como podemos constatar na primeira parte deste capítulo – que já há uma experimentação histórica significativa de enfrentamento de tais desafios e que a ESOL tem obtido apoio crescente de governos e tem ampliado as ações públicas em seu favor, mas ainda não se constitui em questão de Estado.

Nesta perspectiva, de construção de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade no Brasil, França Filho (2006 a) sugere a noção de “*política em construção*”, ao entender que as experiências de elaboração de políticas públicas em ESOL ainda são muito recentes e onde suas metodologias encontram-se, portanto, em “*processo de experimentação*”. Segundo o autor, a ideia de “*política em construção*” diz respeito também ao fato da temática da ESOL constituir-se por enquanto num assunto ainda “impreciso” para muitos, apresentando assim um certo “polimorfismo de interpretação” (p.260). Para França Filho (2006 a, p. 260):

“parecem diversas formas de compreender o tema, e por conseguinte, seu modo de elaborá-lo na prática. Aliás, em alguns momentos, o termo economia solidária ganha ares de modismo, deslizando com simpatia no interior das estruturas de governo, sem entretanto apresentar unanimidade quanto ao modo de defini-lo. Tem crescido o número de gestores sensibilizados com o tema, contudo ainda parecem muito poucos os governantes que conhecem efetivamente o assunto. Portanto, enquanto política em construção, existe uma heterogeneidade nas formas de apreensão de tais políticas. Esta heterogeneidade compreende, ao mesmo tempo, o nível de estruturação e lugar destinado à política na arquitetura governamental, a concepção e participação social na política, bem como seu modo de implementação”.

Para Laville et al (2006), a quem a ESOL tem merecido um tratamento sistemático de pesquisa nos últimos anos em diferentes países, sinalizando a necessidade de melhor compreensão de iniciativas emergentes e pouco conhecidas, se

“a preocupação fundamental num primeiro momento concerne uma caracterização do fenômeno (bem como outras tendências que daí derivam, como a necessidade de construção de conhecimento metodológico relativo à criação de ferramentas de intervenção prática), hoje (praticamente uma década depois), a questão formulada diz respeito às relações com os poderes públicos” (p.11).

Na visão dos autores, as interdependências entre ação pública e ESOL constituem um desafio de conhecimento, diante das transformações significativas operadas na realidade deste campo de práticas. Nesta perspectiva, segundo Laville (2006, p.27):

“a construção de campos de atividade nos quais intervêm as associações não pode ser inteiramente tomada a partir de uma perspectiva que torna autônoma a análise das políticas públicas. Essa construção é historicamente influenciada pelas iniciativas associativas de atores sociais diversificados que, pela sua existência, participam da evolução das formas da regulação pública. Ela não pode, portanto, ser encarada como o simples produto de uma construção ‘pública’, mas antes como o resultado de processos de interações entre iniciativas associativas e políticas públicas”.

Ou seja, conforme assinalou Lisboa (2001), mencionado por Icaza (2006, p. 180), uma política de governo não é auto-suficiente, pois *“não é a ação governamental que será*

decisiva para construir o setor solidário: esta é uma construção coletiva e autônoma por parte da sociedade organizada”. Desta forma, para Icaza (2006, p. 180):

“a organização dos próprios atores envolvidos nos EES é um dos desafios importantes colocados para a ESOL, que não pode ser reduzida nem a uma política de assistência a setores empobrecidos, e nem a compromissos de determinados governos com os grupos a eles ligados, mas como espaços legítimos de disputa e construção de novos modelos econômicos e sociais”.

Segundo França Filho (2006 a), é necessária a elaboração de uma política fundada em “interações recíprocas”, o que “significa dizer que elas não são concebidas em gabinetes ou ‘de cima para baixo’ (do Estado para a sociedade, por exemplo), mas ao contrário, supõe uma relação dinâmica com a sociedade civil, fundada em articulações e interações diversas” (p.264). Em sua visão, a noção de interação supõe dois níveis de articulação: a intragovernamental e com a sociedade civil, sendo que “o efeito mais visível desta articulação” encontra-se no próprio formato prático que elas costumam assumir enquanto espaços públicos de discussão, reflexão, elaboração e encaminhamento de propostas e ideias.

Desta forma, assim como sugerem Neamtan & Downing (2005), as políticas públicas em ESOL, para serem mais efetivas, devem ser construídas sobre a base da “co-produção”, ou seja, têm que ser concebidas como resultado da ação coletiva dos cidadãos. Segundo eles, os governos não possuem a mesma capacidade que os interlocutores da sociedade civil para identificar as necessidades emergentes e as novas práticas para promover o desenvolvimento integrado das ações e práticas. Assim, para que uma política pública surja de forma exitosa, o governo tem que apoiar e permitir que os interlocutores sociais e econômicos definam suas prioridades e negociem a natureza e o alcance das intervenções do governo no campo da ESOL. Este processo de “co-produção” da política pública constitui-se como parte inevitável do desafio de identificar a política adequada.

Nesta mesma direção, ao discutir este “novo” modo de se fazer políticas públicas, ainda em elaboração, Laville (2006) nos chama atenção para que estas políticas não sejam políticas “de gabinete”, mas, “resultado de processos de interação” entre as iniciativas associativas e

comunitárias e as políticas públicas. Ou seja, políticas concebidas com base na ação coletiva dos cidadãos e de seus representantes, a partir de “*interações recíprocas*” de “*baixo para cima*”, uma vez que pressupõe uma relação dinâmica com a sociedade civil. Neste sentido, cabe lembrar que a sociedade civil possui um conhecimento acumulado da realidade prática de seus territórios e da ESOL, podendo, assim, aumentar a escala de suas atividades a partir da interação com o poder público, tanto na fase de concepção das políticas públicas, quanto na de aplicação, disseminação, supervisão e avaliação destas políticas.

Indo além, França Filho (2006, p. 60) propugna a tese de que “*é preciso assinalar o desafio do reconhecimento público sobre este campo de práticas, que se acompanha da necessidade de construção de um novo quadro legal*”, o que supõe uma “*articulação fina*” entre o movimento nacional da ESOL e o avanço das políticas públicas que começam a ser empreendidas neste campo. Conforme notou o autor, se, por um lado, trata-se fundamentalmente de iniciativas oriundas da própria sociedade, torna-se, por outro lado, importante assinalar o papel cada vez mais relevante que vem desempenhando os poderes públicos em certos contextos. O desafio, portanto, consiste:

“na aquisição de um certo nível de institucionalização de tais práticas, a fim de impactar de modo mais decisivo sobre o meio ambiente social e político dos locais onde se pratica, ao mesmo tempo em que se preserva suas qualidades de base como a solidariedade, o trabalho comunitário, a cooperação e a gestão democrática dos projetos (França Filho, 2006, p. 59).

A institucionalização é de extrema importância, uma vez que se trata da implementação e da continuidade das políticas públicas de ESOL, tendo em vista a fragilidade e vulnerabilidade institucionais, sobretudo no que concernem às conjunturas políticas. Em outros termos, entende-se que estas “*políticas*” devem se tornar políticas de Estado e não somente de governo. Para França Filho (2006 a) este tema se constitui como o maior desafio sob o qual repousa as políticas públicas de ESOL. Em sua visão:

“Este tema tem a ver com a ausência de um marco institucional que fortaleça este campo de práticas, o que torna as iniciativas políticas desse gênero muito vulneráveis em relação às conjunturas políticas. Deve-se somar a isto o próprio

reconhecimento institucional ainda limitado do tema e sua incompreensão importante em muitos contextos, ficando o êxito institucional relativo em alguns casos muito dependente das características e sensibilidade do gestor público responsável pela política. O paradoxo de um objeto que se revela ao mesmo tempo tão frágil e inovador aponta os horizontes muito incertos desta problemática. Resta a esperança de que sejam plantadas aí as sementes de uma nova cultura democrática nas relações entre a sociedade civil e Estado” (p.267).

Conforme afirmou Di Giovanni (2009, p. 12): “o crescimento da presença das políticas públicas na vida cotidiana não se dá simplesmente pela ampliação da ação do Estado, mas também pelas exigências que lhe são colocadas pela sociedade”.

4.2.2 Instrumentos de apoio à ESOL e ES e tipologia de políticas públicas para o setor

A análise das experiências internacionais nos ajuda a detectar alguns instrumentos de apoio às políticas públicas para o fomento da ESOL. De forma geral, estes instrumentos podem ser sistematizados em:

1. ações para a sensibilização e a qualificação profissional;
2. iniciativas de disseminação do microcrédito e financiamento solidário;
3. incubação de cooperativas populares;
4. apoio à organização do associativismo;
5. estabelecimento de mecanismos de troca e comercialização, inclusive com constituição e organização da oferta (logística e infraestrutura) e da demanda (compras públicas e mercado);
6. assistência e assessoramento técnico;
7. desenvolvimento de tecnologias sociais e meios de acesso e replicação;

8. definição de marcos jurídicos e reguladores;
9. definição de estruturas governamentais, em diferentes níveis, para a atuação destas experiências;
10. definição de programas e políticas específicas e transversais.

A partir destes instrumentos, é possível pensar, de forma resumida, em algumas modalidades de políticas públicas de apoio ao setor, tais como:

- a) políticas que ofereçam instrumentos jurídicos e normativos que dêem legitimidade e legalidade às práticas e organizações da ESOL, como o caso dos bancos comunitários;
- b) políticas que estejam em consonância com os objetivos econômicos, sociais e ambientais destas práticas (isenção tributária a determinados EES e tipos de produtos, etc);
- c) políticas desenhadas para atuação específica em determinados territórios;
- d) políticas criadas para ativar setores específicos da população ou da atividade econômica, como por exemplo, as políticas para a promoção da agricultura familiar, geração de empregos para os jovens, inserção de mulheres com baixa qualificação, etc.

Percebe-se que as ações e os instrumentos são bastante heterogêneos. Conforme bem notou França Filho (2006 a), estas ações e instrumentos envolvem desde ações de qualificação profissional de segmentos de trabalhadores informais como forma de incrementar sua inserção estratégica no mercado de trabalho, além de ações convencionais de disseminação do

microcrédito ou iniciativas de intermediação de mão-de-obra, passando por programas de incubação de iniciativas populares solidárias, ou ações de fortalecimento à organização de redes associativas e grupos socioprodutivos nos próprios territórios, até as ações de constituição de centros públicos de ESOL, entre outras. Para o autor:

“Esta heterogeneidade de ações informa sobre a compreensão e reconhecimento bastante variado que o tema suscita em diferentes governos. Isto pode ser observado, inclusive, através do próprio lugar que a chamada política de economia solidária ocupa em certas estruturas de governo: em alguns casos, trata-se de projetos ou ações pontuais dentro de uma secretaria específica, em outros pode-se falar em programas ou na constituição de diretorias específicas no bojo de certas secretarias de governo. Assim, o grau variado de estruturação das políticas de economia solidária pode ser explicado pelo próprio nível de organização de um movimento de economia solidária em diferentes contextos. Nos casos em que se verifica um tecido social mais organizado e fortalecido é comum haver um maior poder de influência no nível de estrutura de governo – levando em certos casos a própria participação direta de atores oriundos dos movimentos sociais como novos gestores públicos de tais políticas. Em resumo, o nível de concepção e estruturação da política pública de economia solidária depende diretamente da sensibilidade dos gestores envolvidos, que por sua vez se encontram diretamente influenciados pelo grau de organização dos movimentos sociais em seus respectivos contextos” (França Filho, 2006 a, p. 264).

Frente à heterogeneidade de políticas, no intuito de obter uma visão sistematizada, cabe mencionar a tipologia proposta por Neamtan & Downing (2005). Esta tipologia é aplicada na análise de políticas públicas para o fomento da economia solidária em Quebec, no Canadá e propugna a ideia de que as políticas em prol da ESOL podem se dividir em:

a) **Políticas territoriais:** aquelas que possuem o objetivo explícito de apoiar determinadas comunidades locais e contribuir para o estabelecimento de redes, projetos de diagnósticos socioeconômicos e planejamento estratégico;

b) **Políticas que forneçam instrumentos gerais para o desenvolvimento:** utilização de instrumentos e de mecanismos para permitir o acesso apropriado a investimentos, mercados adequados, apoio em pesquisa e desenvolvimento e de práticas de gestão financeira, comercial, bem como de sistemas de informação e comunicação;

c) **Políticas setoriais:** políticas de apoio ao surgimento e fortalecimento de setores específicos, que impactem o entorno, como apoio aos projetos de habitação popular, serviços comunitários, desenvolvimento de tecnologias sociais, do turismo regional, de serviços alimentares e de hospedagem, etc.;

d) **Políticas para “grupos” específicos:** políticas que criem oportunidade e formas de inserção socioeconômica de pessoas com baixa qualificação, com deficiência mental e física, migrantes, de regiões periféricas e sem infraestrutura, etc.

Uma outra tipologia importante de ser mencionada é a proposta por Chaves & Monzón (2000). Ao estudarem a relação entre a ES e as medidas para geração de emprego na União Européia, os autores propugnam a ideia de que toda política pública deve se iniciar embasada em um corpo teórico de referência e por valores claramente expressos e inseridos no contexto socioeconômico e institucional vigentes. Tal ponto de partida, segundo os autores, ajudam a definir os objetivos públicos a serem alcançados por estas políticas, assim como os instrumentos que serão utilizados para tais fins. Na visão deles, de maneira geral, as políticas públicas que apresentam um impacto positivo sobre o emprego gerado no “setor” da ES podem ser analisadas a partir de duas perspectivas:

a) pelo que chamam de “políticas públicas sobre a ES”, ou, mais especificamente, políticas que afetam as entidades do setor, bem como suas estruturas e com significativos efeitos indiretos sobre o emprego e

b) “*políticas laborales*” que incidem diretamente sobre o emprego no setor.

Em relação às primeiras, cabe mencionar que a capacidade de criação e desenvolvimento do emprego na ES depende do nível de desenvolvimento do setor na economia, ou seja, a existência e a abrangência das políticas depende da visibilidade e do reconhecimento social e político do setor em relação aos objetivos gerais e específicos das diferentes políticas públicas. Para Chaves & Monzón (2000, p. 140):

“La articulación de políticas públicas por parte de los policy makers y los agentes sociales ha dependido del grado de conocimiento y del reconocimiento de los beneficios multidimensionales macroeconómicos de la actividad cotidiana desplegada por la Economía Social. En consecuencia, el desconocimiento y los prejuicios negativos hacia este sector institucional por parte de los protagonistas del proceso político han sido los mayores obstáculos para la articulación de políticas en este ámbito”.

Diante desta perspectiva, no caso de reconhecimento do setor e implementação de políticas públicas em prol de seu fortalecimento, duas concepções principais de atuação das políticas são verificadas, de acordo com os autores: as “*políticas de ordenación*” e as “*políticas de proceso*” sobre a ES.

As políticas de “*ordenación*” estão, fundamentalmente, dirigidas a: i) oferecer um marco jurídico-fiscal favorável às organizações e entidades da ES no sentido de fomentá-las e desenvolvê-las a partir do reconhecimento destas organizações e entidades nos Textos Constitucionais do país; ii) apoiar o reconhecimento e a visibilidade social deste setor e seu papel na sociedade através de diferentes mecanismos institucionalizados, como por exemplo, inserção no sistema educativo em diferentes níveis; iii) articular medidas de promoção material econômico-financeira, como a criação de dispositivos financeiros, serviços de assessoria, criação de instituições e fundos de fomento da ES nas administrações públicas etc.

Indo além, os autores defendem que estas medidas contempladas pelas políticas de “*ordenación*” revelam que se tratam de medidas estáveis e estruturais do sistema socioeconômico e que não devem estar sujeitas aos ciclos políticos e econômicos:

“si este marco estable y duradero, que actúa sobre las entidades (o estructuras), no limita, sino que favorece, la capacidad de despliegue y desarrollo del sector en la economía, entonces puede generar indirectamente efectos positivos sobre la creación, la consolidación y el desarrollo del empleo en la ES” (Chaves & Monzón, 2000, p. 141).

Em se tratando das políticas de “*proceso*”, estas se dão em sentido mais “estreito”, uma vez que reconhecem “*sólo un reducido número de virtudes o contribuciones al interés general, en especial cuando estas propiedades son funcionales para la consecución de determinados objetivos específicos de la política pública*” (p.142), como no caso do

reconhecimento das cooperativas de trabalho como mecanismo corretor de certos desequilíbrios no mercado de trabalho e, portanto, como um instrumento dentro da política de emprego. No caso de prevalência deste perfil de políticas públicas para a ES entre os *policy makers*:

“lo que sucede a menudo al diseñar políticas desde un único departamento o ministerio, las medidas tienden a ser generalmente transitorias, permaneciendo activas mientras se confiere propiedad a una situación problemática determinada, p.e, el desempleo” (p.142).

No que tange às “*políticas laborales*”, segunda modalidade de políticas de fortalecimento da ES apresentada anteriormente, o emprego constitui-se como um dos principais objetivos das políticas públicas. Mais recentemente, os autores propugnam a ideia da execução de uma “*nueva política laboral*”, voltada ao incremento da competitividade do tecido empresarial existente como meio de criar e manter os empregos, à diversificação da estrutura produtiva a partir da procura de novos nichos de mercado e da ampliação do tecido empresarial. Mais especificamente, as medidas adotadas neste âmbito de políticas são: a) incentivo à contratação direta de pessoas a partir de ajudas econômicas à contratação; b) ações para melhorar o nível de formação e qualificação dos trabalhadores para uma melhor adequação às demandas específicas dos empregadores; c) ações para melhorar o nível de informação sobre oferta e demanda de trabalho existentes e d) políticas de emprego dirigidas às pessoas com dificuldades especiais de inserção no mercado de trabalho.

De forma sucinta, o Quadro abaixo sintetiza a tipologia de políticas públicas com base em Chaves & Monzón (2000).

Quadro 9 – Políticas Públicas, Emprego e ES: tipologia

I.	Políticas dirigidas às Organizações e Entidades de ES (<i>“políticas de ordenación” y “proceso”</i>): I.1 – Políticas de Oferta (incidem sobre a estrutura das organizações): <ul style="list-style-type: none">- Medidas institucionais;- Medidas financeiras;- Medidas de apoio econômico. I.2 – Políticas de Demanda (incidem sobre a atividade das organizações)
II.	Políticas dirigidas ao emprego nas Organizações e Entidades da ES (<i>“políticas laborales”</i>): <ul style="list-style-type: none">- Medidas de ajuda à criação e estabilidade do emprego na ES;- Medidas de apoio à formação e qualificação da mão-de-obra;- Outras medidas

Fonte: Chaves & Monzón (2000)

As constatações iniciais referentes ao “novo” modo de se fazer políticas públicas, aliadas às duas propostas de tipologias encontradas na literatura analisada e explicitadas anteriormente, nos ajudam a apreender as experiências internacionais de ES e ESOL retratadas e suas conexões com os principais desideratos de políticas de geração local de renda, de fomento e implementação de ações transversais, de programas de garantia de emprego via ações e projetos públicos e de propostas de emancipação de determinados grupos vulneráveis da sociedade.

A elaboração, implementação e defesa destas medidas, visando objetivos específicos em cada uma destas frentes, parece serem adotadas de maneira complementar (e não conflitantes), embora se note em alguns países que, por exemplo, as ações se dão mais no sentido de geração local de renda, o que contribui para o desenvolvimento de determinados territórios, enquanto outras se dão mais especificamente voltadas a objetivos emancipatórios, em detrimento de medidas filantrópicas ou assistencialistas. No entanto, em seu âmago, a utilização de iniciativas da ESOL, do ponto de vista prático, objetiva o enfrentamento da situação de privação material e, portanto, a geração de dinâmica econômica no território e na comunidade de atuação

(geração de trabalho, emprego e renda), mediante a participação social e política da “*base*” (co-construção de políticas *bottom-up*) e, em alguns casos, inclusive, incorporando determinadas preocupações relacionadas à sustentabilidade ambiental dos territórios.

Também, há indícios de elaboração de políticas que, ao enfrentarem determinados problemas, como o habitacional, de saneamento básico e de infraestrutura urbana e rural, ao mesmo tempo, o fazem, visando a incorporação de determinados grupos (jovens, desempregados de longa duração, mulheres, imigrantes etc).

Visando aprofundar estas conexões e intenções de utilização da ESOL para estes objetivos (de geração de renda local, de transversalidade das práticas de ESOL, de programas e projetos de garantia de emprego pela esfera pública e de ações emancipatórias), o capítulo seguinte buscará analisar, separadamente, cada uma destas relações, com base nas experiências internacionais estudadas e apresentadas anteriormente.

CAPÍTULO 5. Políticas para a ESOL e suas potenciais conexões com a geração local de renda, a transversalidade de ações, os *Employment Guarantee Programmes* e as ações de intento emancipatório

De acordo com Schiochet (2006), uma das novidades da ESOL reside na forma como ela tem colocado o problema do Estado e da política pública. Em sua visão, as organizações, entidades e os sujeitos partícipes da ESOL reivindicam ações públicas e busca por reconhecimento como questão de Estado. Independentemente das questões ideológicas, conceituais, políticas e valorativas que estão em disputa neste campo, nota-se que ao passo que o Estado avança na elaboração de medidas, ações, políticas e práticas em prol da ESOL, ela se mostra como uma alternativa real à sobrevivência, ao desemprego, à inclusão socioeconômica e, com ressalvas, ao modelo de desenvolvimento.

Conforme já enunciado no final do capítulo anterior, vale reiterar que a elaboração, a implementação e a defesa destas medidas, visando objetivos específicos em cada uma destas frentes, parece serem adotadas de maneira complementar (e não conflitantes), embora se note em alguns países que, por exemplo, as ações se dão mais no sentido de geração local de renda a partir da ESOL, enquanto outras se dão mais especificamente voltadas a objetivos emancipatórios, em detrimento de medidas filantrópicas ou assistencialistas. No entanto, reitera-se que, em seu âmago, a utilização de iniciativas da ESOL, do ponto de vista prático, objetiva a sobrevivência, sobretudo de *grupos – problema*, excluídos do mercado formal de trabalho.

O exame das experiências internacionais, bem como do caso brasileiro, nos leva a sugerir estas quatro possíveis conexões intrínsecas nas políticas públicas ou instrumentos de apoio à ESOL que, ao intencionarem a geração de renda e sustento para determinados grupos, o fazem levando em conta: a) potenciais impactos na localidade em que atuam, uma vez que, ao gerar renda, gera também certa dinâmica econômica; b) possibilidade de aliar aos programas sociais de redução da pobreza e da miséria, além de programas que envolvem aspectos econômicos (geração de renda), aspectos sociais (melhora das condições de educação, de saneamento, de moradia etc), técnicas (qualificação da mão-de-obra), ambientais (garantir maior

sustentabilidade nos territórios onde atuam) etc, o que exige, inclusive, maior relação – ainda não observada - entre os ministérios, secretarias, em todas as instâncias públicas; c) conectar o fomento de práticas da ESOL com metas de geração de emprego pelo setor público em atividades demandadas pelo Estado, em suas diferentes instâncias (compras públicas de produtos de cooperativas ou associação de pequenos produtores, de uniformes escolares de cooperativas de costureiras etc) e d) relacionar os instrumentos de apoio à ESOL com possibilidades de *emancipação* dos beneficiários de programas de transferência de renda, onde grande parte constituem os *grupos-problema*.

Nesse sentido, este capítulo tem como intuito refletir sobre estas relações e intenções de utilizar a ESOL como um dos instrumentos de inserção sociolaboral de *grupos-problema*, na tentativa de entender suas propostas, os meios pelos quais se vêm realizando estas práticas, alguns avanços, limites e perspectivas.

5.1 Políticas Públicas de ESOL e sua relação com a geração de renda local

“Não se pode esperar passividade quando a situação de precariedade e privação é colocada como proposta permanente, quando a catástrofe é sócio-política e não natural em sua origem e, além do que, se pretende justificá-la, dizer que não há responsáveis, que se resulta de decisões inevitáveis impostas pela realidade” (Coraggio, 2003, p. 04).

Entende-se que a geração local de renda, a partir de instrumentos da ESOL, constitui-se um dos elementos que pode contribuir para o desenvolvimento local-territorial, uma vez que gera dinâmica econômica, sobretudo em regiões mais periféricas, com baixo dinamismo econômico e alto índice de pobreza; locais estes onde se situam, em grande parte, os indivíduos considerados como *grupos-problema*. Como se tentará mostrar abaixo, o desenvolvimento local-territorial parte da ideia de que mesmo pequenas ações podem contribuir com a melhoria da

dinâmica socioeconômica de alguns territórios¹⁰³, antes fadados à total falta de perspectiva e de meios de sobrevivência.

O conceito de “*território*”, cada vez mais utilizado e mencionado, adquiriu um caráter “*polissêmico*” (Ortega, 2008, p. 51). Cassiolato & Szapiro (2003) concebem a territorialidade a partir da ideia de “interdependências específicas da vida econômica”, não apenas definida como localização da atividade econômica. Na visão dos autores, uma atividade é totalmente territorializada quando sua viabilidade econômica está enraizada em “*ativos*”, que incluem práticas e relações sociais, não disponíveis em outros locais e que não podem, instantaneamente, serem criadas ou imitadas em lugares que não as tem.

Trata-se, portanto, do desenvolvimento “*endógeno*” de economias de dinâmicas territorializadas, assentadas na cooperação, na aprendizagem, nos conhecimentos tácitos, nas culturas técnicas específicas e nas inter-relações sinérgicas (Reis, 2002, apud Ortega, 2008, p. 53). Conforme Vásquez Barquero (1997) a ideia do desenvolvimento endógeno baseia-se na visão que os sistemas produtivos consistem em um conjunto de fatores materiais e imateriais que permitem que as economias locais e regionais adotem caminhos diferentes para o crescimento econômico e o desenvolvimento social. As trajetórias a serem seguidas por essas economias dependem tanto dos recursos internos como sua adaptação e/ou aproveitamento dos estímulos das políticas macro, regional, industrial e demais políticas setoriais.

Nesta perspectiva, conforme advertira Putnam (2000), a explicação fundamental para o desenvolvimento endógeno está no elevado grau de capital social encontrado nas comunidades em que ações são praticadas. Ou seja, a capacidade organizativa da sociedade é fundamental para seu processo de desenvolvimento. Por “*capital social*”, o autor entende como o “*capital*” que diz respeito a características de organização social, como a confiança, normas e sistemas que contribuem para o aumento da eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Em sua visão, mais que identificar um elevado capital social, o importante é saber se a organização social-local-territorial suscita uma forte capacidade de cooperação em torno do projeto coletivo.

¹⁰³ Para se ter uma ideia, no Brasil, cita-se o Programa “*Territórios da Cidadania*”, que tem como objetivos, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. Informações adicionais, consultar: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>.

Em outros termos, Gallicchio (2004) afirma que ao se referir ao desenvolvimento local e territorial há que considerar a importância das seguintes dimensões: a) econômica: relacionada com a criação, acumulação e distribuição da riqueza; b) social e cultural: implica qualidade de vida, equidade e integração social; c) ambiental: se refere aos recursos naturais e a sustentabilidade dos modelos de médio e longo prazo e d) política: trata-se de aspectos relacionados à governança territorial, bem como ao projeto coletivo independente e sustentável.

Do ponto de vista histórico, a importância do enfoque territorial parece associar-se à crise capitalista das décadas de 1970 e 1980. Já em se tratando de correntes de pensamento, de acordo com Ortega (2008, p. 55), o enfoque territorial do desenvolvimento “*seguiu dois caminhos paralelos*”: a corrente de tradição alemã, fundada nos fatores de localização e a corrente que se baseia na análise dos distritos industriais, dos clusters, dos *learning regions* e dos entornos competitivos.

Navarro-Yañes (1998) realizou um profuso levantamento bibliográfico sobre o tema e, a partir deste levantamento, apontou três linhas principais de argumentação para mostrar a importância do local nas novas oportunidades para o desenvolvimento: a) ligada ao reconhecimento das bases sociais para o desenvolvimento e seus conhecimentos acerca das capacidades locais; b) referente à relevância de uma identidade local, fundamental para o estabelecimento do que Abramovay (1999) chamou de “*ideia guia*”, em torno da qual deve ocorrer o pacto territorial da comunidade na busca pelo desenvolvimento e c) ligada à ação do Estado no sentido da descentralização das políticas públicas para o âmbito local.

De acordo com Ortega (2008, p.74):

“na base desse desenvolvimento territorial estaria, portanto, a identificação ou criação de uma cultura no território centrada na crença em uma perspectiva de desenvolvimento, alicerçada em capacidades e recursos existentes em nível territorial, no aproveitamento de recursos humanos, na mobilização de atitudes e valores, com o objetivo de criar uma trajetória de desenvolvimento”.

É neste contexto que ganha ênfase as políticas aptas a estimular uma trajetória de desenvolvimento, sendo as políticas públicas o instrumento de fortalecimento ou mesmo de

formação de uma cultura pró-ativa de desenvolvimento a partir de uma base local. Nesses termos, o foco inovador de tais políticas públicas estaria centrado, de um lado, na ideia de que o projeto de desenvolvimento deve ser construído de “baixo para cima” e, por outro, deve basear-se em um “*pacto territorial*”, mediado e impulsionado pela articulação de atores-chave (governo, organização de produtores, cooperativas, sindicatos, associações empresariais etc).

Conforme Fraisse (2006), a emergência de políticas territoriais de ESOL representa um caso interessante de construção de uma “nova” área da ação pública local. Em sua visão, a emergência de políticas territoriais de ESOL oferece a “*oportunidade histórica*” de consolidação e de renovação que deem todo o seu lugar à ESOL como um “*componente legítimo da economia plural apto a ter um peso nas lógicas de desenvolvimento local*” (p.243).

De acordo com Greffe (2007, p. 75):

“During the 1990s the organizations of the social economy found themselves straying onto a surprisingly large area of fertile ground. They appeared, in particular, to have a special ability to satisfy growing local demands for bottom-up approaches that offered appropriate ways to get people into social enterprises, co-operatives, trusts and local partnership bodies in general. In particular, the organizations of the social economy revealed their special value as a device for fostering multi-stakeholder collaboration and for mobilising it to address the needs of the more deprived local communities”.

Nesta perspectiva, França Filho (2006 a), ao relacionar políticas públicas para o desenvolvimento territorial e a ESOL, afirma que se trata de uma concepção que incide sobre a construção de estratégias territoriais de desenvolvimento em torno do fomento de outra dinâmica econômica, baseada na construção e no fortalecimento de “*circuitos socioprodutivos locais*” integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais de um lugar. Segundo o autor:

“Mais do que simplesmente uma política de geração de trabalho e renda para parcelas marginalizadas da sociedade, trata-se, portanto, de uma concepção de política estratégica, na medida em que pensa o desenvolvimento centrado em contextos territoriais específicos. Além disso, tal desenvolvimento não é considerado apenas como simplesmente um fortalecimento de empreendimentos econômicos locais. Trata-se de pensar a construção de iniciativas econômicas

articuladas em circuitos socioprodutivos locais e ainda integradas a outras formas de iniciativas locais, visando ao fortalecimento (além do econômico) das dimensões social, política, cultural e ambiental num determinado contexto espacial. Trata-se, neste caso, de pretender inventar novas institucionalidades em certos territórios, a fim de fomentar o desenvolvimento de uma outra dinâmica econômica, baseada na combinação do potencial das formas não capitalistas de produção no bojo de iniciativas populares solidárias articulando-as a outras iniciativas no campo da sociedade civil” (França Filho, 2006 a, p 262).

Em outros termos, percebe-se, com base em França Filho (2006 a), que as políticas de ESOL representam uma forma específica de operar ações de geração de trabalho e renda, pois estão assentadas em uma “*concepção estratégica de desenvolvimento territorial*”. O conceito estratégico advém da ideia de que o desenvolvimento territorial é fruto de ações conjuntas, colaborativas e participativas, de mobilização social e produtiva do território, com impactos socioeconômicos e políticos mais amplos que se articulam em um território específico. Eis a ideia de uma política de “*organização da sociedade*”, uma vez que seus beneficiários diretos não são indivíduos isolados ou assistidos, mas sim coletivos inseridos no território.

Na visão de Silva (2009), os EES têm por base a ação local enraizada na comunidade, compreendida como partilha de um mesmo território e pertencente a uma rede de relações comuns, o que favorece uma estratégia de desenvolvimento local a partir de seu fortalecimento. E é justamente esse enraizamento que eles apresentam com o espaço local no qual se inserem que vai permitir a estes empreendimentos possuírem uma relação direta com o desenvolvimento da localidade, potencializando as capacidades e os recursos humanos e materiais endógenos.

Ao tratar desta relação entre a ESOL e o desenvolvimento local e territorial, o estudo do Ciriec (2007) apontou que a ESOL apresenta um grande potencial para ativar processos de “*desarrollo endógeno*” em áreas rurais, bem como para ativar áreas industriais em declive, além de reabilitar espaços urbanos degradados. Isto decorre do fato de que:

“La fuerte conexión sociedad-economía social hace de ésta especialmente conocedora de y sensible a los intereses y necesidades de aquella y capaz de promover la implicación y corresponsabilidad, propiedades muy importantes para el Estado, a las que debe añadirse su peculiar modo de asignación de recursos y de distribución de beneficios, que privilegia a las personas y a la

re inversión en las actividades económicas de interés social” (Ciriec, 2007, p. 13).

Estas conexões entre o econômico e o social também foram ressaltadas por Greffe (2007), que defende a ideia de que os projetos de desenvolvimento territorial levados a cabo por iniciativas e organizações da ESOL, traz como corolário “*a split between the economic and social dimensions and act as a lever for integration*” (p.92), além de impulsionar “*new productive behavior*” e criar “*trust and social capital*”. Para o autor:

“Local development is a subject whose relevance is now clearly recognized by the majority of local, national and international actors. Many of its core themes such as partnerships, the bottom-up approach, community development and social capital are so widespread that they seem to cover all concepts (...). In fact the expression ‘local development’ was not used at that time. Many people used the phrases such as ‘local initiatives for employment development’. This expression was meaningful for two reasons: firstly, it was more coherent with the type of local actions which were being implemented but not always coordinated; and, secondly, it expressed the immediate objective which was to create new jobs, either in the private sector or linked with social utilities” (p.96).

Do ponto de vista teórico-conceitual, conforme já salientado anteriormente, cabe mencionar que os estudos sobre desenvolvimento local- territorial, vêm progressivamente ganhando espaço, sobretudo nas duas últimas décadas, e aparecem assentados em uma nova realidade socioeconômica e institucional, onde a administração pública local é tida como o pilar fundamental destas políticas. Para Ramírez y Benito (2000, p. 48), o desenvolvimento territorial/local, pode ser definido como um “*proceso de crecimiento económico com cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local, creando empleo, renta y riqueza por y para la comunidad local*”.

Para Campreger (2004, p. 136):

“De fato, a novidade positiva é que está se criando um novo vínculo econômico sobre o vínculo territorial. Exemplar disso é a expansão do vínculo entre

produtores rurais e a terra que, já há algum tempo, na Europa principalmente, vem ganhando novos contornos. Este novo vínculo requalifica a relação com o que antes era unicamente afetivo (a terra natal) e o que era puramente econômico (a opção de emprego), na medida em que o campo oferece condições de trabalho (...). O que urge, então, é fortalecer esses vínculos. Trata-se de um objetivo que pode ser alcançado sempre que se pensa o tema da ESOL relacionado a um projeto de desenvolvimento que procure integrar as pequenas e micro-empresas locais e/ou regionais ao mercado capitalista nacional e internacional inclusive.”

No entanto, é mister frisar que tal ideia não deve negligenciar a importância das políticas econômicas adotadas em âmbito federal. Muito pelo contrário, estas devem ser pensadas e implementadas de modo a contribuírem para a exitosa consecução das políticas territoriais. Afinal, questões cruciais como taxa de juros, nível de investimento, taxa de câmbio, bem como percentual de repasses aos municípios e de gastos em determinadas políticas locais, são decisões tomadas em âmbito federal e que podem ajudar ou inviabilizar ações, programas e projetos de desenvolvimento territorial/local.

Brandão (2007) realizou uma ampla, interessante e crítica revisão bibliográfica da literatura sobre desenvolvimento endógeno/territorial/local, no sentido de apontar as “insuficiências, desvios e conseqüências nefastas” da “aplicação mecânica” desse “modismo” que sugere que

“estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores que mobilizariam as potências endógenas de qualquer localidade” (p. 36).

Em sua visão, nos últimos anos, a concepção de que “a escala local tem poder ilimitado” invadiu o debate sobre o desenvolvimento territorial, no Brasil e no mundo. Com isso, a “endogenia exagerada” das localidades “*crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas de atores de uma comunidade empreendedora e solidária*”, ou seja, em suas palavras: “o local pode tudo” (p. 38/9). Indo além, segundo o autor:

“Uma grande parte da produção intelectual exagera na capacidade endógena de determinado território para engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, replicar as características exitosas de outros casos e, dessa forma, acaba por estimar os enormes limites colocados à regulação local”.

A partir de sua visão crítica, na literatura analisada, segundo Brandão (2007), “o Estado pouco teria o que fazer nesse contexto de ‘aprendizagem coletiva’ e ‘atmosfera sociopolítica’ em que os atores se congregam e se aproximam de forma cooperativa” (p. 46) e “posto o perfil virtuoso desse ‘tecido socioproductivo’ localizado, tudo passaria a depender da força comunitária da cooperação, da ‘eficiência coletiva’ e das vontades e fatores endógenos ao entorno territorial” (p.47), levando a crer que “há pouco ou nenhum papel para os fatores ‘exógenos’ e macroeconômicos”.

Em minha visão, Brandão (2007) se equivoca ao generalizar sua análise, atribuindo esses questionamentos à totalidade dos autores investigados. A não participação (ou participação marginal) do Estado e a não importância dada aos fatores exógenos tais como taxa de juros, câmbio, nível de investimento etc, no contexto atrelado às políticas de desenvolvimento territorial/local, não são aspectos propugnados desta maneira em que o autor qualifica suas análises ao profuso e diversificado conjunto de autores estudados. Em outros termos, com base nos autores mencionados (e utilizados nesta tese) nesta discussão, o Estado tem um papel preponderante e é parte do mecanismo de co-construção e legitimação das políticas de desenvolvimento territorial/local. Também, conforme já mencionado, aspectos condizentes à taxa de juros, investimento, câmbio etc são de importância para o êxito das políticas e dos EES.

Outro ponto de discordância em relação ao Brandão (2007) refere-se à sua proposta de atingir à famigerada e tão esperada “*homogeneidade social*”. Em que pese a coerência de seus apontamentos concernentes à heterogeneidade estrutural do Brasil e de outros países, para mostrar as insuficiências das abordagens localistas de atingir o desenvolvimento, o autor propugna a tese de que:

“para se pensar a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, como pré-requisito de um reerguimento da escala nacional de desenvolvimento, será preciso utilizar as pulsões virtuosas de tamanhas assimetrias, mas de

positiva criatividade e diversidade (...) A tarefa é inserir parcela crescente do tecido social e urbano na cidadania plena, construindo a justiça social, garantindo o acesso a bens e serviços públicos...” (p. 212).

Se, por um lado, a “*endogenia exagerada*” das teses “*localistas*” apresenta sérios limites, dadas suas insuficiências e desvios, me parece também insuficiente contar com a inércia eminentemente academicista imperante dos adeptos da ideia do vindouro desenvolvimento nacional e da minimização dos graves e estruturais problemas de nossos tempos, tais como a exclusão, o desemprego, a falta de oportunidades etc. A insuficiência está também no arcabouço de propostas para se atingir tal desenvolvimento, que embora coloque como central o papel do Estado, negligencia a participação dos atores locais neste processo, os relegando a meros expectadores deste processo.

É preciso, portanto, dar espaço a um contexto que propicie a existência, nos termos do que fora discutido no Capítulo 3, de “*policy communities*”, que traz consigo o “*policy primeval soup*” (“*caldo primitivo de políticas*”); espécie de um conjunto de ideias sobre a resolução de determinados temas em seus respectivos territórios, articulando demandas da sociedade civil organizada com o processo de elaboração das políticas públicas. Vale lembrar, conforme visto, que as *policy communities* (comunidades geradoras de alternativas) contemplam pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas políticos; especialistas diversos que compartilham uma preocupação em relação a uma área (“*policy area*”). Como a difusão de suas ideias não se dá automaticamente, elas devem ser levadas a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as “*policy communities*”, mas também o público em geral, com o intuito de construir progressivamente sua aceitação, a partir do “*soften up*”. Assim, espera-se o “efeito *bandwagon*” (efeito multiplicador), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos.

Nesta perspectiva, a contribuição de Schwengber et al (2006, p. 135), se mostra mais oportuna, uma vez que defendem que:

“é evidente que uma política pública de fomento à economia popular solidária não se resolve puramente no âmbito local. Ela necessita de intervenções em

escalas maiores para promover as mudanças legais, regulatórias e instrumentais para favorecer seu pleno funcionamento”.

Na práxis, este “*novo*” fundamento de atuação para o desenvolvimento, tem como base, a inter-relação de, principalmente, três modalidades de políticas: a) setoriais: objetivando melhoras permanentes da eficiência e da produtividade dos setores produtivos, a partir de ações para a qualificação, formação, inovações tecnológicas etc; b) territoriais: formas de administrar e gerir os recursos endógenos (mão-de-obra, recursos naturais e infraestrutura), visando a criação de um entorno local favorável e c) meio ambientais: a partir de ações para conservação dos recursos naturais e do respeito ao ecológico, tido como valor estratégico em questões de desenvolvimento de localidades.

Como alguns exemplos de políticas públicas de ESOL que, especificamente, apoiam comunidades locais, seja para a criação de redes, seja para conceder apoio técnico e de planejamento e acompanhamento de suas atividades, bem como oferecer crédito, citam-se:

- a) Na **França**, a implementação de políticas territoriais de ES em Rennes y Nantes;
- b) No **Canadá**, a implementação do *Canadian Community Economic Development Network*, um programa local cujo objetivo central é a geração de oportunidades econômicas e a contribuição para melhorar as condições sociais das comunidades;
- c) Nos **Estados Unidos**, o *New Market Tax Credit*, que oferece créditos para financiar projetos comunitários de geração de trabalho e renda;
- d) Na **Austrália**, as experiências da *Area Consultative Communities*, que trabalham em busca de “*soluções locais aos problemas locais*” como parte do Programa de Associações Regionais;
- e) Na **Nova Zelândia**, o *Community Economic Development Action Research Project*, que formula, implementa e oferece assistência técnica aos projetos comunitários locais;
- f) No **Brasil**, o *Oportunidade Solidária*, criado em 2001 pelo Departamento de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Governo da Cidade de São Paulo e a Diretoria de Economia Popular e Solidária, estabelecida pelo Governo Municipal de Recife.

É possível observar, ao verificar estes exemplos de práticas de ESOL, a existência de diversas experiências alternativas de produção e de consumo, que vêm se multiplicando e se espalhando em muitos territórios¹⁰⁴. Elas expressam as tentativas da sociedade de buscar novos caminhos de enfrentamento do desemprego, da falta de renda, bem como da falta de oportunidades nas esferas tradicionais. Segundo Greffe (2007, p. 95):

“As soon as unemployment and exclusion appeared to be imminent, some local actors reacted immediately and took on the responsibility of securing the future of their territories by creating projects and compacts in order to define new stakes and new ways forward” (p.95).

Em outros termos, a análise destas experiências nos permite perceber que já se encontram em andamento iniciativas/estratégias de sobrevivência que, intencionalmente ou não, além de gerarem renda e condições de subsistência, apontam para possibilidades de alteração das relações sociais entre produtor x consumidor, num marco de solidariedade e embasada em valores coletivos e associativistas. São práticas alternativas que surgem a partir de diferentes atores e em distintas escalas, mobilizam importantes questões como o trabalho, a saúde, a alimentação, a qualidade de vida e, em alguns casos, a construção de *outro* projeto de desenvolvimento.

Ou seja, mais do que geração de trabalho e renda, estas experiências, mesmo que funcionem a partir de estruturas fragmentadas, fragilizadas e esparsas, apontam para uma melhor organização social e política de seus territórios. Paralelamente à realização de suas atividades produtivas e/ou de consumo, as experiências contribuem para fortalecer os vínculos sociais e políticos do território, além de permitirem uma maior participação política dos atores, bem como a criação de espaços públicos que “dão voz” aos seus problemas e às oportunidades de enfrentamento coletivo e participativo.

¹⁰⁴ Para o caso brasileiro, a partir do Projeto “Novos Paradigmas de Produção e Consumo”, realizado pelo Instituto Pólis, é possível analisar 11 interessantes experiências em desenvolvimento territorial, que ocorrem em todas as regiões do país. Grande parte do material de pesquisa foi compilado em uma publicação, intitulada: “*Novos Paradigmas de Produção e Consumo: experiências inovadoras*” (2010), organizada por Leandro Morais e Adriano Borges, que atuaram como coordenadores do Projeto.

Tais práticas, não necessariamente novas ou surgidas recentemente, foram ofuscadas e/ou abafadas, por cerca de três décadas de inspiração neoliberal, cujos objetivos eram fazer-nos acreditar na falácia da auto-regulação dos mercados e no desenvolvimento de práticas competitivas e individualistas. No atual momento, de desdobramentos de uma crise no plano não somente econômico e financeiro, mas de valores e de modo de vida, abre-se espaço – até por questões de necessidade e de sobrevivência – para buscar, testar e apostar em práticas alternativas que envolvam as esferas de produção e de consumo nos territórios.

Nesta perspectiva, Coraggio (2009) entende que os setores populares têm sua própria territorialidade, fortemente marcada pela busca de condições de reprodução da vida em sociedade. Outra interessante contribuição é a de Milton Santos (1986), que cunhou o termo “circuito espacial da produção”. Para o autor, os “circuitos espaciais da produção” nos permitem entender a situação relativa dos lugares, ou seja, definir, num dado momento, a respectiva fração de espaço em função da divisão do trabalho, levando em conta as “relações de produção social” e as “relações sociais de produção”, bem como analisar as relações de produção do passado, mantidas ou rejuvenescidas pelas relações atuais.

Neste artigo, Milton Santos (1986), apoiando-se em Sonia Barrios, na tentativa de discutir uma metodologia para o diagnóstico regional, condena o enfoque tradicional, que leva à fragmentação dos processos sociais, e defende a tese de que as regiões e as cidades sejam analisadas, ao mesmo tempo, como sujeito e objeto da ação social.

Segundo ele, devemos nos atentar aos seguintes pressupostos: a) a construção do espaço é, na aparência, um fato técnico, mas na essência, um fato social; b) o elemento estrutural de base das sociedades históricas são as relações de dominação e subordinação que se estabelecem entre os homens durante o processo de trabalho; c) o elemento dinamizador da totalidade social é constituído pelos conflitos resultantes das necessidade objetiva dos grupos dominantes de manter e fortalecer sua posição de classe, da qual o espaço é o instrumento material e d) o sistema político-ideológico, tendo por base o sistema econômico, dá coesão ao funcionamento do todo social.

Ao se discutir os circuitos de produção a partir da contribuição de Santos (1986), devemos considerar: a) a “*configuração espacial*” (formas particulares de distribuição da força de

trabalho, das atividades sociais, da infraestrutura produtiva e do consumo coletivo, dos recursos naturais e das condições ambientais de um dado território); b) a “*organização social do espaço*” (forma como os elementos materiais se relacionam, por meio da ação dos agentes sociais) e c) os “*fluxos de pessoas, bens, dinheiro e informação*”, tidos como os principais responsáveis pelo fenômeno da configuração espacial e da definição dos limites físicos dos diferentes níveis de integração social dos agentes sociais.

Esta reflexão pode ser complementada a partir da contribuição de Coraggio (2003). Para este autor a “*economia popular*” realmente existente nos territórios, negada ou relegada com adjetivos como “*subterrânea*”, “*negra*”, “*informal*”, sempre existiu, entretanto, ganha força neste momento frente à persistência e gravidade da crise e se orienta, progressivamente, pela necessidade de sobrevivência dos excluídos. Neste contexto, a economia popular começa a registrar estratégias empiricamente aprendidas, difundindo modelos de ação que permitem dar algumas respostas a demandas elementares em seus respectivos territórios.

Cocco (2006) caracteriza estas experiências como uma “*multidão produtiva*” e “*radicalmente democrática*”, num “*conjunto de singularidades que cooperam entre si*”, se alinham com a ideia de mobilização produtiva dos territórios, visando o desenvolvimento socioterritorial a partir da emergência de novos sujeitos políticos e da constituição do comum. Em relação à “*ideia do comum*”, Cocco (2009) afirma que:

“a verdadeira alternativa está na capacidade que nós teremos ou não de construir uma esfera política adequada ao trabalho que, dentro das transformações desses últimos 30 anos, aparece com uma natureza diferente com relação à era industrial. Um trabalho que é cada vez mais ligado à produção de conhecimento, à sua dimensão linguística e comunicacional, portanto, social, intelectual e afetiva, ao mesmo tempo, é um trabalho que está dentro das crises sociais integrando produção e consumo, em um processo de valorização que está dentro da circulação”¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Conforme entrevista em “Portal Eco debate”, de 27/01/2009: <http://www.ecodebate.com.br/2009/01/27/politica-do-comum-uma-alternativa-a-crise-economica-mundial-entrevista-especial-com-giuseppe-cocco/> (acesso em 14/02/2011).

Tais iniciativas locais remetem a um conjunto de conhecimentos, habilidades, noções e princípios adquiridos ao longo do tempo e que dão um “*sentido*” e “*identidade*” a um conjunto de práticas que geram dinâmicas econômicas, organizativas e de articulação política. Tais experiências emergiram em diferentes contextos locais e caracterizam-se por um enriquecido repertório de práticas técnico-produtivas e de organização econômica e social que buscam incorporar, em seu horizonte prático e conceitual de intervenção, a crítica ao padrão hegemônico e se afirmam como criadores de novos territórios e modos de vida.

Nestas experiências identificam-se valores e práticas distintos da lógica concentradora, características da lógica capitalista monopolista. Eles apontam para uma “*nova ética*” e para novas relações de trabalho e de gestão dos meios de produção. Uma visão dos mercados como um meio de realização de trocas econômicas e não como um fim em si mesmo, relações alicerçadas em bases éticas e solidárias e fundamentadas em alianças entre produtores e consumidores.

No entanto, é importante notar que estas práticas surgem, em quase sua totalidade, como conseqüência da incapacidade do “*sistema*” de incorporar a todos, fazendo com que pessoas, famílias, grupos e comunidades locais recorram, crescentemente, às “*táticas coletivas de sobrevivência*” (Coraggio, 2003). Segundo ele, embora estas práticas sejam diversificadas em suas formas, apresentam o mesmo conteúdo: a luta pela sobrevivência destes grupos em situação de risco e de vulnerabilidade. Além do que, podem combinar diferentes ações, tais como: a) organização para a auto-subsistência alimentar, com eventual comercialização do excedente; b) agregação solidária de recursos, visando atingir uma escala mínima, como os bancos comunitários; c) iniciativas comunitárias que sensibilizem para a necessidade de alterar o padrão de produção e de consumo; d) ocupação e reativação de fábricas, instalações, propriedades agrícolas; e) ocupação e uso de espaços públicos para reivindicar direitos sociais e políticos e f) organização de redes de trocas solidárias.

Em outros termos, Gaiger (2006) entende certas experiências, no âmbito da “*economia popular*”, como ditadas pela necessidade de produzir renda para o consumo e a subsistência, objetiva inicialmente sua reprodução imediata, sem querer ou sem colocar em evidência oportunidades de se libertar de sua subordinação à lógica do capital. Entretanto, haja

vista sua inserção comunitária e local, as experiências, ao ocorrerem, podem preencher uma série de funções sociais, ambientais, políticas e culturais.

Avanços nesta maneira de organização econômica, social e política dos territórios podem ser encontrados nos EES partícipes da ESOL. Estes empreendimentos e seus mecanismos de funcionamento trazem de original uma nova forma de organizar uma série de práticas já existentes, as quais, por sua vez, em sua articulação, passaram a se constituir como pólo animador de outras tantas iniciativas, em um contexto marcado pela crise do desemprego, pela liberalização dos mercados e pela intensificação dos processos de exclusão social (Scmitt & Tygel, 2009).

Como principais características, os EES atuam com base na: a) valorização do trabalho, do saber, da criatividade, b) identificação do trabalho associado e da propriedade associativa dos meios de produção, baseadas na democracia, na solidariedade e na cooperação; c) gestão democrática dos empreendimentos pelos trabalhadores (autogestão) e d) construção de redes de colaboração solidária como forma de integração entre os diferentes EES.

De acordo com o material analisado anteriormente, referente às práticas de ESOL em diversos países, no que respeita especificamente à ideia de relacionar as experiências de ESOL e ES direcionadas aos objetivos de desenvolvimento territorial, alguns países nos permitem apreender estas ações, bem como seus desdobramentos:

a) Na **Argentina**, é interessante citar o Plano Nacional de Desenvolvimento Local e Economia Social, intitulado “*Manos a La Obra*”, cuja implementação, coordenação e supervisão estão a cargo da Secretaria de Políticas Sociais do MDS. Conforme já apresentado, este programa tem como objetivo apoiar iniciativas de desenvolvimento socioeconômico local de setores com poucos recursos, visando a melhoria de renda desta população. Dentre as principais ferramentas estão o apoio econômico e financeiro dos empreendimentos produtivos e comunitários que apresentem viabilidade e sustentabilidade; o fortalecimento institucional aos conselhos consultivos, espaços associativos e organizações da sociedade civil e assistência técnica e capacitação aos seus participantes;

b) No **México**, a UNIMOSS, onde a participação de seus membros é voluntária e colaborativa, todas as ações são guiadas pela ideia de uma “*estrategia general de desarrollo económico y social*” de redes que estão distribuídas em todo o território nacional. Outro aspecto

trata-se dos *Solidarity Exchange Groups*, que tem como função fomentar o desenvolvimento de práticas de trocas solidárias de produtos, serviços e conhecimento e de estimular uma identidade comum e de relações internas à comunidade, fortalecendo, assim, as relações do território com as instituições públicas e propiciando o aparecimento de projetos produtivos e comerciais sustentáveis, especificamente para a produção de alimentos.

Em se tratando das práticas comunitárias de emissão e circulação de moedas, cabe mencionar outras interessantes experiências já em andamento, tais como as do Banco Palmas e do Banco dos Cocais, no Brasil e as “*communal money*” na Venezuela.

c) No **Brasil**, o Banco Palmas é considerado como o banco comunitário mais famoso e bem sucedido do país, que criou um modelo bastante reaplicado no país: para se ter uma ideia, existe hoje cerca de 48 experiências similares. Trata-se de um programa de desenvolvimento territorial que envolve o microcrédito, as moedas sociais, a criação de empreendimentos econômicos solidários, a capacitação profissional e a educação para o consumo. Esta experiência surgiu e se desenvolveu a partir da comunidade, sem grande apoio do poder público. Hoje, o Banco Palmas tem também uma forte atuação política no campo das micro-finanças, buscando seu reconhecimento e criação de marcos legais.

Esta experiência já foi bastante estudada e nos permite entender os desafios atuais ligados aos bancos comunitários, bem como a existência de elementos para a disseminação de políticas públicas territoriais que apontem a um sistema de acesso ao crédito mais inclusivo e diferente do tradicional. Também, vale notar que mais que um banco comunitário, é uma plataforma de desenvolvimento local comunitário.

Paralelamente, um ponto que merece destaque refere-se à atuação do Instituto Palmas como ator político no campo da ESOL e dos bancos comunitários, estando hoje envolvido em diversos espaços de participação e articulação em nível local e nacional, como, por exemplo, na Rede Cearense de Socioeconomia Solidária, no Fórum Brasileiro de Economia Solidária e no Conselho Nacional de Economia Solidária. O Instituto Palmas foi protagonista na criação da Rede Cearense de Bancos Comunitários e da Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Esta experiência também nos abre perspectivas para a discussão do marco legal e regulatório dos bancos comunitários e das moedas sociais, bem como nos demonstra a importância da

concretização de bases comunitárias e de sua capacidade de mobilização, sensibilização e legitimidade do que poderíamos chamar de “capital comunitário”.

Já em se referindo ao Banco dos Cocais, esta experiência contempla um banco comunitário inaugurado em 12 de dezembro de 2007, que fornece microcrédito em moeda social¹⁰⁶, localizado em São João do Arraial, no Estado do Piauí, município de cerca de 8 mil habitantes, localizado no norte piauiense, a 186 quilômetros de Teresina. Este foi o primeiro banco comunitário do Piauí, que hoje já conta com outras duas iniciativas neste campo. Em relação à pioneira experiência do Banco Palmas, anteriormente mencionado, vale notar que o Banco dos Cocais apresenta uma diferença, uma vez que possui forte apoio do poder público municipal e também por grande parte dos comerciantes locais, visto que em 2 anos a moeda social já é aceita em mais de 90% dos estabelecimentos comerciais do município (Borges, 2010).

De forma geral, o Banco dos Cocais atua em quatro frentes de ação, que formam um sistema integrado de crédito, produção, comércio e consumo, a saber: a) gestão de uma moeda social que circula e é aceita apenas no município de São João do Arraial: o cocal (C\$); b) concessão de microcrédito em Real e em Cocal, para financiar consumo e investimentos em produção; c) correspondente bancário do Banco Popular do Brasil (BPB) e d) assessoria e levantamento de necessidades aos empreendimentos e grupos solidários.

Do ponto de vista da concessão de créditos, o Banco trabalha com as seguintes modalidades: a) *crédito solidário*: destinado ao consumo familiar, mais especificamente às necessidades de última hora de qualquer pessoa. Este crédito é solicitado normalmente por pessoas que não têm qualquer forma de poupança e tiveram algum gasto imprevisto que não pôde ser coberto pelo rendimento mensal. Nesta modalidade, o crédito é concedido na moeda social utilizada pelo Banco dos Cocais, o cocal; b) *crédito produtivo*: destina-se a investimentos na produção, que gerarão o retorno necessário para pagar o empréstimo. Este tipo de empréstimo começou a ser concedido a partir 2009 e atualmente é destinado principalmente a grupos de

¹⁰⁶ Por “moeda social” entende-se uma forma de moeda paralela criada e administrada por seus próprios usuários, com emissão originada na esfera privada da economia. Em outros termos, é um meio de troca criado por uma determinada comunidade. No caso da moeda “cocal”, para cada cocal colocado em circulação, há o valor correspondente em um fundo, que garante o valor da moeda social. Assim, a nota de cocal apenas representa um determinado valor em real e um banco comunitário só pode emitir um circulante local quando ele tem o recurso para lastreá-lo. Além de lastreado, o cocal é também indexado ao real, no valor C\$1,00 por R\$1,00. Ou seja, o câmbio de C\$ para R\$ ou de R\$ para C\$ é sempre fixado em um para um. Esta troca entre as moedas é feita no Banco dos Cocais, sendo que qualquer pessoa pode trocar R\$ por C\$, mas apenas comerciantes podem trocar C\$ por R\$ (Borges, 2010).

ESOL, com limite de 800 cocaís ou reais, com juros entre 0,5% e 1% ao mês em parcelas iguais; c) *crédito realizado via Banco Popular do Brasil (BPB)*, sendo que o Banco dos Cocaís apenas faz a consulta no sistema do BPB e, caso seja liberado o crédito, faz o pagamento ao beneficiário. Este modelo de crédito é o chamado crédito pessoal do BPB, que é viabilizado pelo fato de o Banco dos Cocaís funcionar como um correspondente bancário¹⁰⁷.

d) Nos **EUA**, a “*Community Reinvestment Act*”, aprovada em 1977 e revisada em 1995, estabelece que as instituições bancárias satisfaçam parte das necessidades financeiras das comunidades onde atuam, incentivando que os bancos criem sociedades com as associações locais para gerir fundos que beneficiem iniciativas de ESOL. Um Fundo federal injeta recursos em fundos locais que oferecem subsídios para o desenvolvimento de negócios comunitários e assistência técnica a iniciativas de pequenos negócios;

e) Na **Nova Zelândia**, é interessante relembrar o “*Community Economic Development Action Research Project*”, que apóia a formulação de projetos comunitários locais e é considerado como um “*key project*” do *Department of Labour* do país. No âmbito deste programa, o Departamento de Trabalho realiza intercâmbio entre práticas de gestão governamentais e empresariais e as transferem às comunidades, além de mapearem *local opportunities* para o desenvolvimento de atividades nos territórios. No âmbito deste programa, a própria comunidade é a responsável pelo planejamento, pela implementação e pelo controle do seu processo de desenvolvimento, bem como pela formação de suas redes e relações com o setor público e demais instituições.

f) Na **Itália**, governos regionais e locais têm atuado através do desenvolvimento de modelos de relacionamento inovadores com o setor sem fins lucrativos, cujas organizações

¹⁰⁷ Os bancos comerciais criaram o sistema de correspondente bancário como forma estender seus serviços a locais onde não é viável financeiramente montar uma agência. São João do Arraial é um típico lugar como este. Uma maquininha simples, do mesmo tamanho que a utilizada para passar compras em cartão de crédito ou débito, é instalada em um estabelecimento comercial que passa a oferecer alguns serviços bancários, como pagamento de contas, saques, depósitos e operação de empréstimos. Em São João do Arraial, até 2007, não havia nenhuma agência bancária ou mesmo correspondente bancário. Ou seja, para pagar uma conta de luz, sacar aposentadoria ou realizar depósitos era necessário ir a cidades vizinhas, sendo que parte da renda era também gasta nestas cidades. Quando se tornou desnecessário sair da cidade para ir ao banco, boa parte da renda que era gasta nas cidades vizinhas passou a circular nos comércios do município, fato que por si só já estimulou a economia local. Hoje existem outros dois correspondentes bancários, de outros bancos, em São João do Arraial. Estes serviços bancários são oferecidos em uma espécie de cabine, que o próprio Banco Popular do Brasil (BPB) oferece a seus correspondentes. Ser correspondente bancário do BPB gera ao Banco dos Cocaís não só movimento de pessoas, mas também receita, uma vez que cada operação realizada é remunerada, de acordo com uma tabela de preços definida em contrato (Borges, 2010).

operam, sobretudo, a nível local. Como estas comunidades estão enraizadas em comunidades locais, além de conhecerem a realidade do território, realizam também ações em prol do desenvolvimento da educação formal e de estabelecimento de redes de atores participantes deste processo e de troca de experiências e conhecimento.

g) Em **Portugal**, a ES, em algumas regiões, se orienta em direção à satisfação de bens e serviços de interesse social e perspectiva de sustentabilidade, assegurando a promoção coletiva e individual das pessoas, com base na valorização de suas capacidades e de modo a privilegiar a “qualidade social” de suas comunidades. Também, devem estimular a participação ativa e a co-gestão dos envolvidos, assim como promover a co-gestão da procura e da oferta, através da participação dos clientes e dos destinatários dos serviços. Na visão dos adeptos a este modo de funcionamento da ESOL, esta é entendida, em suas atividades e espaços de participação, como iniciativas de “inovação social”.

h) Na **Hungria**, a *Hungarian Association of NGOs for Development and Humanitarian Aid*, formalizada em 2003, tem como principal objetivo contribuir com a formulação de uma política de cooperação ao desenvolvimento sustentável, transparente e efetivo. A Associação tem uma relação bastante estreita com a estrutura governamental húngara, em suas diversas instâncias. Como pontos desta “*política de cooperação ao desenvolvimento sustentável, transparente e efetivo*”, estão: promover interesses comuns entre parceiros da sociedade civil e governo; sensibilizar diferentes atores em temas de desenvolvimento humanitário e sustentável; colaborar na elaboração de políticas públicas; além de gerar informações sobre as possibilidades de empreendimentos econômicos solidários etc.

Nesta perspectiva, acredita-se que a construção de novas propostas de organização social, produtiva e econômica locais é viável, bem como é possível constituir políticas públicas com atenção especial aos EES, em seus diversos tipos e territórios de atuação.

No Brasil, para se ter uma ideia da amplitude da atuação da ESOL nos respectivos municípios, em 2010, cerca de 180 municípios, dos mais de 5500 existentes no país, além de 14 Estados, num total de 27, possuíam algum tipo de política pública de ESOL, visando a geração local de renda com base no fomento de EES, crédito solidário, feiras solidárias etc, de acordo com a Rede de Gestores de Políticas Públicas de ESOL (Freitas, 2012).

No entanto, assim como nos atentou Boaventura de Sousa Santos (2002), o êxito destas experiências alternativas de produção e de organização comunitária nos territórios, depende, em boa medida, de sua capacidade de integrar processos de transformação econômica e mudanças culturais, sociais e políticas, construindo redes de colaboração e apoio mútuo e estabelecendo laços com um movimento social mais amplo, o que pressupõe uma progressiva participação nas instâncias de formulação e implementação de políticas públicas para a ESOL, com base na ideia da co-construção destas políticas. Nesta perspectiva, é interessante mencionar o pressuposto da “*ambiência*”, visto que, conforme apontaram Kraychete & Santana (2012, p. 55), apoiando-se em Amartya Sen:

“é insuficiente pensar isoladamente a sustentabilidade de cada empreendimento [de ESOL], como se a resolução de problemas particulares de cada um resultasse na sustentabilidade do todo. É necessário que haja uma ambiência que contribua para a sustentabilidade do conjunto”.

5.2 Práticas de ESOL e suas ações transversais

“De uma nova consciência pode surgir a criação de um novo mundo, mais justo e sustentável. Estamos falando nada menos do que reinventar a nós mesmos, reenquadrar nossas percepções, remodelar nossas crenças e nossos comportamentos, adubar nosso conhecimento, reestruturar nossas instituições e reciclar nossas sociedades” (Hazel Henderson, p. 203).

A ESOL apresenta um caráter transversal, ou seja, pode mobilizar diferentes áreas da ação pública e social, uma vez que pode contemplar, em suas ações, objetivos econômicos (geração de trabalho e renda), sociais (melhora das condições de sociabilidade e fortalecimento dos laços territoriais), políticos (criação de espaços públicos para analisar, discutir e resolver

problemas), culturais (novos padrões de produção e de consumo) e ambientais (reeducação ambiental em prol da sustentabilidade).

Ou seja, na visão de França Filho (2006 a), a ESOL não diz respeito apenas a um problema econômico, uma vez que pode envolver outras questões tais como a sociabilidade nos territórios, a participação política das pessoas, o grau de organização associativa, a preservação ambiental, a afirmação de identidades culturais etc. Tal fato é também apontado por Souza (2012, p. 65) para quem os significados “*multidimensional*” e “*multiterritorial*” presentes no campo da ESOL “*permitem sua articulação com outras políticas públicas*”.

Para Fraise (2006, p.243), “*o reconhecimento do caráter transversal da ESOL é fundamental diante das lógicas de integração setorial ou estatutária que questionam periodicamente suas especificidades socioeconômicas e sociopolíticas*”. Conforme França Filho (2006 a, p. 263):

“(...) conceitualmente, em economia solidária, a economia, entendida como as atividades associadas ao trabalho, torna-se um meio para a realização de outros objetivos não-econômicos: como objetivos sociais, através da melhoria das condições de sociabilidade entre as pessoas, bem como o fortalecimento dos seus vínculos no território; ou objetivos políticos, através da consideração desses espaços de organização socioprodutivos como também espaços públicos em que os indivíduos discutem seus problemas comuns ligados às condições de vida no bairro, por exemplo, encaminhando soluções até sob forma de iniciativas econômicas visando a resolver problemas públicos concretos. Além disto, trata-se de iniciativas políticas também no sentido em que os empreendimentos são pensados como formas associativas, incitando uma dinâmica de ação pública que se combina àquelas ações mais socioprodutivas. Além do social e político, as iniciativas de economia solidária podem também mobilizar uma dimensão cultural e ambiental forte ao investir em iniciativas que contribuem para o resgate e afirmação de identidades culturais territoriais e preservação do meio ambiente”.

Ainda em se referindo a este autor, é neste sentido que os projetos de ESOL podem e são empreendidos em diferentes secretarias de governo, uma vez que envolvem diferentes temáticas, como por exemplo, educação ambiental, transporte, lazer, habitação, segurança alimentar etc. Esta “*vocação de transversalidade*” exige, portanto, uma “*complexidade*” em seu

tratamento. Segundo estudo da CEPES (2011), que analisou 47 programas e projetos executados em 27 países (dentre eles, países da Europa, da África do Norte e da América Latina):

“la acción de la Economía Social no se limita a abordar aspectos relativos al crecimiento económico. El impacto de las actividades de la Economía Social tiene un carácter transversal, generando proyectos con impacto en varios sectores como son la gobernabilidad democrática; género en desarrollo; servicios sociales básicos de educación, cultura y desarrollo; desarrollo rural y lucha contra el hambre; además de tratar de temas como la sostenibilidad ambiental y ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo humano” (p.15).

Na visão de Praxedes (2009, p.57):

“por ser política de desenvolvimento e voltar-se para um público historicamente excluído ou que progressivamente vem tendo ampliadas sua pobreza e exclusão social, a economia solidária demanda não somente ações setoriais específicas, mas também ações transversais que articulem instrumentos das várias áreas do governo e do Estado (educação, saúde, meio ambiente, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, tecnologia, crédito e financiamento, entre outras) para criar um contexto propulsor da emancipação e da sustentabilidade”.

Nesta perspectiva, Hintze (2010) avalia que as ações públicas implementadas em prol da ESOL necessitam além da transversalidade, da intersectorialidade. Para a autora:

“Son intersectoriales, ya que requieren de la acción de diversos organismos, no pudiendo ser resueltas por un sector específico del aparato del estado. Refieren a diferentes intervenciones que se corresponden con responsabilidades atribuidas a distintos sectores del aparato estatal: algunas son inmediatamente dirigidas a la producción-distribución-consumo de bienes y servicios (por lo tanto incluíbles en las políticas económicas); otras como las de educación, capacitación, salud, vivienda, infraestructura, protección y seguridad son llevadas a cabo por determinadas áreas sociales; las de cuidado del medio ambiente y de igualdad de género son consideradas en algunos países como transversales, y en otros como funciones de organismos específicos (...). Son transversales entre niveles interjurisdiccionales. Las organizaciones socioeconómicas solidarias en las cuales se expresa el trabajo autogestionado

asociativo están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo local o endógeno, los cuales no constituyen fenómenos aislados, sino que son el resultado de proyectos de mayor alcance. En esos términos, son políticas que cruzan, son transversales a los diferentes niveles del aparato del estado: el nacional, estadual/provincial y el municipal/local” (p.43).

No entanto, na realidade atual, este caráter de transversalidade e intersetorialidade ainda não é plenamente aproveitado tendo em vista a ausência de articulação entre os organismos do governo, em seus diferentes níveis, por inúmeras razões:

“uma tal vocação não se efetiva sempre na realidade em razão da lógica mesmo da estruturação política e funcionamento dos governos em que na maioria das vezes as secretarias não dialogam entre si, pelas razões as mais diversas, inclusive relacionadas a disputas políticas em torno da legitimidade dos diferentes projetos elaborados. O mero desconhecimento sobre o que faz um vizinho de secretaria ou o ciúme pelo projeto alheio, pode ser fator inibidor das possibilidades de um efetivo tratamento transversal dos assuntos políticos” (França Filho, 2006 a, p.264).

Esta constatação foi também levantada por Lal et al (2010, p. 12), onde:

“A focus on operational synergies and systems is also critical here because there are often separate information systems for different social programme components which do not ‘talk to each other’ and thus miss out on exploring complementarities and reducing overall costs of programme delivery can be leveraged through an integrated programme. In Ethiopia, for example, there are separate lists for public works and direct transfers, whereas, in South Africa, where the unemployed are recruited on a project basis and where social grants are managed by a different department, there is no central, provincial or other database for their programmers”.

Mediante estas questões, cabe a indagação: qual o sentido prático no qual a concepção de política pública de ESOL vem se conformando?

Bertucci (2010), ao analisar o caso brasileiro, levanta um conjunto de temas que pode ser ilustrativo para uma reflexão mais geral, no âmbito das políticas públicas de ESOL em um contexto global. Em sua visão, na última década, a política federal de ESOL ganhou forma

mediante processo contínuo de construção participativa e institucionalização. Contudo, “*embora sejam apresentadas no debate público como estratégia de desenvolvimento, na prática, as políticas se limitam a um conjunto de ações setorializadas, restritas em sua maioria ao apoio às unidades de produção autogestionadas*” (p.49). Mesmo que o autor reconheça que o atual momento, caracterizado por uma crise global de múltiplas dimensões, abra espaço para a discussão e o desenvolvimento de alternativas de produção e de organização da vida, em sua visão:

“Embora legítima, a luta pelo direito ao trabalho associado no campo prático da economia solidária talvez esteja mais ligada a uma estratégia de inclusão e geração de renda para uma camada da população fragilizada frente ao mercado que a um projeto de mudança social. (...) Tal contexto significa que parece impreciso – e talvez até perigoso – defender a política de economia solidária, na forma como ela tem se consolidado, enquanto projeto de desenvolvimento, pois isto acaba por restringir a concepção mesma de desenvolvimento (Bertucci, 2010, p. 49).

De acordo com Bertucci (2010), os diferentes programas de ESOL tratam basicamente de políticas de formação, capacitação, comercialização, crédito, dentre outros mecanismos, voltados para as unidades de produção coletivas que se enquadram na definição do empreendimento econômico solidário, no entanto, não se tratando de ações que forneçam um eixo de orientação para as diferentes áreas do desenvolvimento:

“o fato é que nada indica que a economia solidária, enquanto setor organizado por unidades produtivas autogestionadas, ofereça caminhos para práticas políticas baseadas em um modo de cultura e de vida estruturalmente diferente da vida moderna, que possa ser difundida para além de suas unidades (...) a ideia de que a ‘mudança’ (pela ótica das relações sociais de produção) operada nos empreendimentos possa alcançar a dimensão civilizacional é apenas uma suposição” (Bertucci, 2010, p. 53).

Nesta perspectiva, a ESOL e suas políticas públicas de fortalecimento, devem ser compreendidas como elemento de um projeto de desenvolvimento, o que significa não ser confundido com o projeto em si, uma vez que:

“embora haja uma expectativa ampla de que a economia solidária signifique um novo paradigma, cada vez mais sua concepção se restringe a uma visão setorializada, não se tratando da luta pelos direitos de todos os cidadãos, mas apenas daqueles ligados a empreendimentos autogestionários” (Bertucci, 2010, p. 54).

Em que pese o teor e a coerência destas considerações, acredita-se que as políticas públicas para a ESOL, bem como suas ações e desdobramentos, possam apontar para novos caminhos e para a existência de uma oportunidade de construção de novas formas de articulação de experiências inovadoras em curso no desenvolvimento em âmbitos local e territorial (Morais, Borges & Bacic, 2010). Entretanto, serão necessários novos modos de gestão das políticas públicas, no sentido de adquirirem maior transparência, participação popular e democrática e intersetorialidade, além da capacidade de adoção de ações combinadas e articuladas de geração de trabalho e renda com iniciativas para que possam impactar, por exemplo, questões habitacionais, de infraestrutura urbana, passando por medidas de saúde da família, de elevação da escolaridade e da cultura, além do enfrentamento da pobreza, da exclusão e da desigualdade.

Com base nas experiências internacionais tratadas anteriormente, podem-se citar, do ponto de vista da transversalidade das ações da ESOL:

a) Em **Mali**, a criação do *Department of Economic Solidarity*, que conta, desde 2003, com o apoio de uma rede nacional de pesquisas e de desenvolvimento de estratégias para a ESOL, chamada *Réseau National d’Appui à la Promotion de l’Economie Sociale et Solidaire* (RENAPES). Esta rede, conforme visto, conta com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social do país e de uma organização canadense e atua na redução da pobreza e da exclusão, bem como na definição de políticas sociais para o desenvolvimento sustentável de comunidades marginalizadas em todo o território nacional;

b) No **Marrocos**, mais recentemente, é comum a existência de “associações de desenvolvimento”, que emergem como instrumentos de desenvolvimento local, proteção dos recursos naturais e fonte de geração de trabalho e renda, sobretudo no meio rural. Atuam com base no “enfoque integrado de ações”, ou seja, a partir de projetos de acesso à água potável, irrigação, eletrificação etc e, no meio urbano, realizam um trabalho de formação e sensibilização com os problemas meio ambientais e de desenvolvimento sustentável;

c) Em **Cabo Verde**, o “*Programa Nacional de luta contra a Pobreza no Meio Rural*”, conforme apresentado, tem como objetivo aumentar o “capital social” das pessoas pobres, mobilizando, assim, as potencialidades das comunidades locais, de seus líderes, dos parceiros da sociedade civil e da administração pública. Para alcançar este objetivo, os atores e o Ministério do Trabalho, Formação Profissional e Solidariedade Social, caminham em prol de realização de ações, formação e execução de atividades geradoras de renda nos setores da agricultura, pesca, pecuária, agroindústria, artesanato. Também lutam pela melhoria do acesso a serviços básicos, nos domínios da água, educação, formação profissional e habitação social, a partir de iniciativas de incorporação com base na ESOL;

d) No **Canadá**, a ESOL, sobretudo no Québec, é entendida e tratada como parte de um programa de desenvolvimento regional e local, através de um Plano de Ação Governamental, envolvendo oito Ministérios que, desde 2008, é coordenado pelo *Minister for Municipal Affaires and Regional Development*;

e) Na **Colômbia**, no que se referem às políticas públicas no âmbito das cooperativas de trabalho associado, é válido lembrar que a partir de 2006, o “*Decreto 4588*” regulamentou a organização e funcionamento das cooperativas e pré-cooperativas de trabalho associado, bem como derogou o *Decreto 468* de 1990. Isto significou algumas alterações nas organizações representativas do setor cooperativo, que passou a atuar juntamente com a Presidência da República, com o Ministério da Proteção Social e com a Superintendência da Economia Solidária, visando mais precisão frente aos aspectos que contemplam a nova normativa, reconhecendo e enfrentando algumas dificuldades práticas, além de um maior estreitamento com a realidade destas cooperativas;

f) No **Equador**, a Constituição de 1998 vinculou a economia aos princípios de eficiência, solidariedade, sustentabilidade e qualidade. Parte dos recursos públicos disponibilizados é direcionado para garantir a proteção dos camponeses e dos pequenos agricultores, em projetos que aliem geração de trabalho, emprego e renda, inclusão social e conscientização ambiental;

g) Nas **Filipinas**, atualmente, a experiência do microcrédito se disseminou em todo o país e, além de fornecer o crédito em si, atua em áreas da qualificação profissional, inclusão socioprodutiva, técnicas para gestão de recursos e contribui para a conscientização sobre as potencialidades da organização comunitária e dos *social entrepreneurs*. Uma parceria entre os

micro-finance groups propiciou a discussão e a elaboração de um projeto de lei para que o governo, em seus objetivos de proteção social (*Social Security System*), integre o *burial assistance* e incorpore os membros dos *micro-finance groups* ao *Formal Social Protection*;

h) Na **Espanha**, a ES se relaciona diretamente com uma concepção de economia sustentável. Basta analisar o texto do Projeto de Lei de 2010, aprovado em 2011:

“La necesidad de aprobar una Ley de la Economía Social conecta directamente con los principios que inspiran y los objetivos que persigue la Ley de Economía Sostenible, en la medida que la economía social, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental” (Proyecto de Ley de La Economía Social¹⁰⁸, 2010, p. 12).

i) No caso **brasileiro**, o estudo de Faria & Sanchez (2011), revela com detalhes a política de ESOL como política transversal e intersetorial. Segundo os autores, a experiência do Brasil, a partir da SENAES, nos revela o caráter da transversalidade da PP em ESOL, quando se analisam as relações da Secretaria com diversos programas e projetos no Ministério do Trabalho (em temas de inspeção de trabalho, estrutura trabalhista, políticas de microcrédito e de qualificação profissional); no Ministério da Saúde (construção de alternativas de geração de trabalho, renda e inclusão social para usuários do sistema de saúde mental); no Ministério do Desenvolvimento Social (políticas de inclusão produtiva, apoio aos fundos rotativos solidários); no Ministério do Desenvolvimento Agrário (programas e projetos de desenvolvimento territorial, como os Territórios da Cidadania, apoio e fortalecimento das redes e espaços de comercialização solidários da agricultura familiar); no Ministério da Cultura (políticas culturais para o trabalho associado, como as Teias e as feiras de cultura e economia solidária, bem como os Pontos e Pontões de Cultura); no Ministério da Educação (inserção do tema ESOL junto aos Institutos Federais de Educação Tecnológica e no âmbito do programa de certificação de saberes – “Certific”, além de ações de incubação de cooperativas a partir de Programas de Extensão Universitária - Proext); no Ministério de Minas e Energia (programas de trabalho associado com os garimpeiros e parcerias no âmbito do projeto “Luz para Todos”); no Ministério de Ciência e Tecnologia (área de tecnologias sociais em parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP); no Ministério das Cidades (existência de diálogos em andamento para projetos e

¹⁰⁸ Disponível em: WWW.oibescoop.org/legislación/España.

programas de financiamento de moradias populares). Para os autores, “*esses exemplos já demonstram o potencial da ESOL para sua efetivação enquanto estratégia transversal na elaboração e implementação de políticas públicas de geração de trabalho e renda, inclusão social e combate à miséria*” (Faria & Sanchez, 2011, p. 34).

Schiochet (2011, p. 449), ao tratar do caráter de transversalidade das políticas públicas de ESOL no Brasil, afirma que:

“em sua trajetória elas foram forjando sua identidade no interior de outras políticas, das políticas de trabalho e renda, de assistência social, de desenvolvimento rural, de desenvolvimento econômico etc”.

Acredita-se que avançar nesta perspectiva significa apontar para novas possibilidades e oportunidades de projetos e de experiências que abarquem as dimensões econômicas (geração de trabalho e renda), mas também dimensões de organização social e política e dos grupos em seus territórios. No entanto, conforme advertiu França Filho (2006), é necessário operar novas institucionalidades ou marcos regulatórios territoriais de modo a redesenhar práticas econômicas que funcionem em estreita relação com a vida social, política, cultural e ambiental de seus respectivos territórios. Em sua visão, a ESOL passa a ter mais sentido quando inter-relacionada com as outras esferas da vida social e como um modo de articulação associativa entre os produtores locais e os consumidores e, estes, com os entes públicos de formulação e implementação de políticas públicas.

Tal indicação permite avançar em formas de participação num cenário onde, conforme discutido no Capítulo 3, Gomes (2007) apontava para a possibilidade de vivenciarmos uma fase de transição do modelo “*tradicional*” de ação governamental, caracterizado pela sua estrutura “*institucional, hierarquizada, que segrega os peritos dos cidadãos comuns e ‘dono’ de um dualismo social ordenado*”, para um modelo “*alternativo*” onde a participação surgiria como um direito, “*produto de uma produção colaborativa, interdisciplinar e com estratégias de base, que permitiriam a todos os participantes o envolvimento como atores inovadores e de uma forma mais democrática*” (p.34). Entende-se, portanto, que os mecanismos de participação democrática

têm a vantagem de estarem mais próximos da realidade local, e por isso podem formular ações mais concretas e transversais.

5.3 ESOL e os *Employment Guarantee Programmes*

Lal et al (2010), no trabalho intitulado: “*Public Works and Employment Programmes: towards a long-term development approach*”, traz uma contribuição ao apresentar, refletir e analisar os Public Employment Programmes (PEP).

PEP se referem a programas governamentais de geração de emprego em massa para grupos vulneráveis e entendidos como programas estruturais de médio/longo prazos e não meramente como programas “*safety nets*”. Em outros termos, estes programas objetivam, em última instância, atacarem o desemprego e a pobreza estruturais. De acordo com Lal et al (2010, p. 11), “*Employment Guarantee Programmes have multi-faceted economic, social and regional benefits*” (p.11). Algumas das atividades envolvidas em tais programas são a revitalização e limpeza de vias e espaços públicos, construção de rodovias na zona rural, e extensão de projetos de saneamento básico.

No âmbito da proteção social, os PEP podem contribuir no que diz respeito à interação entre diferentes programas de assistência social e de transferência monetária. Para os autores, programas de garantia de emprego podem ser complementares a outros tipos de proteção social e programas de assistência que procuram estimular o consumo, promover o investimento em capital humano, e ajudar a mitigar a desigualdade e vulnerabilidade. De forma geral, os principais efeitos positivos destes programas, são:

a) Em termos políticos, estes programas podem trazer impactos imediatos na redução do desemprego, sobretudo em momentos de crise econômica e/ou em áreas degradadas e vulneráveis. Segundo os autores, esta visão de programa entende a geração de oportunidades de renda como proteção social e não como caridade, além do que, permite visualizar a pobreza como

uma questão multifuncional, permitindo, assim, um tratamento de maior amplitude e interconectado com outras áreas de intervenção, possibilitando integração de grupos sociais excluídos. É, portanto, um programa “*superior to other types of social programmes*” (p.12);

b) Em termos sociais, estes programas contribuem para o problema da insuficiência/ausência de renda básica familiar, a partir da geração de trabalho e renda aos beneficiários dos programas que, ao realizarem o trabalho, garantem uma renda monetária. Também, os PEP reduzem o tempo de desemprego do beneficiário, o que permite, posteriormente, melhores condições para reinserção laboral, além de retomar seus vínculos sociais e *network* perdidos/enfraquecidos enquanto vivenciava o período de desemprego e de exclusão. Ainda segundo os autores, estes programas contribuem para a redução da informalidade no mercado de trabalho local/regional/nacional;

c) Em termos de desenvolvimento local e regional, estes programas se caracterizam como “*countercyclical policy*”, podendo contribuir para reduzir os efeitos negativos dos ciclos dos negócios, bem como outros efeitos desastrosos para a dinâmica do território em questão. Também, ao se efetivarem, estes programas permitem avanços na infraestrutura local, tendo em vista as atividades de construção/manutenção de rodovias, de obras de saneamento, irrigação, escolas, hospitais etc.

Conforme afirmam os autores:

“it generates multiplier and accelerator effects for local development. By stimulating demand at the local level, it can help ‘recover’ local activities and establish ties that were either adversely affected by the crisis or were inadequately developed in the region; it can interact with the productive sectors to create stable, good jobs and foster the development of productive infrastructure” (p.12).

Outras ações e impactos são descritos no estudo, como corolário de uma política exitosa em prol dos PEP:

“A PEP may contribute to the identification of direct employment-intensive investment policies and/or the strengthening of services to and ties with more employment-intensive sectors. Other relevant actions and policies include: policies promoting investments in education, training, institutional and human capacities; physical infrastructure development so as to increase productivity and competitiveness; increasing the capacity of the private sector to contribute

to job creation; implementing targeted active labour market policies and programmes; and ensuring improved governance of labour markets through improved participation of worker and employer representatives in the formulation of employment policy. Designed appropriately, an employment guarantee can contribute to the creation of assets and infrastructure that themselves help to increase the productivity and competitiveness of the private sector” (p.13).

Algumas experiências internacionais foram estudadas no âmbito destes programas, como o *Expanded Public Works Program* (EPWP) e *Community Work Program*, na África do Sul; o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, na Argentina; o *Productive Safety Net Programme* (PSNP), na Etiópia e *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA), na Índia.

De forma sucinta, em se tratando do caso sul-africano, frente a um contexto de taxas extremamente elevadas de desemprego estrutural, sobretudo de jovens, bem como de baixa qualificação profissional, foi lançado o EPWP, em sua primeira fase no ano de 2004 e, posteriormente, a segunda em 2009. O programa se direciona para todos os desempregados disponíveis para o trabalho em funções tais como *child care, home-and-community-based care, environmental rehabilitation, conservation and management*, com base em taxas salariais definidas pelo programa, por até 24 meses. Nesta perspectiva, todas as instâncias governamentais são estimuladas pelo *national level*, a gerarem emprego em suas estruturas, desde que técnica e economicamente viáveis. O governo nacional concede às províncias e às municipalidades recursos e infraestrutura (bem como serviços de assessoria e acompanhamento), além de incentivarem o uso de recursos financeiros locais para complementar a base de financiamento destes programas.

Na Argentina, o já retratado *Jefes y Jefas de Hogar*, lançado em 2002, para mitigar o impacto do desemprego argentino no período, direcionava-se para chefes de família com crianças, pessoas com incapacidades ou mulheres grávidas. Os beneficiários trabalhavam 20 horas semanais em *community services* (cuidados de crianças, cozinha comunitária, projetos de saúde etc), serviços de construção e manutenção de praças, rodovias etc, além de serviços educacionais e de formação. Em seu pico, o programa chegou a empregar 2,2 milhões de trabalhadores antes desempregados (cerca de 22% da PEA argentina). O programa é financiado

em 80% pelo governo federal, a partir de linhas específicas de execução e fornecimento de suporte gerencial através do Ministério do Trabalho. Os governos municipais se responsabilizam por cobrirem 20% dos custos do projeto, além da avaliação das necessidades e dos recursos comunitários, bem como pela escolha dos beneficiários.

Na Etiópia, mediante um quadro de déficit de alimentos para grande parte da população rural, o PSNP foi lançado em 2005 com o intuito de atingir entre 7 a 8 milhões de cidadãos que viviam na zona rural e careciam de insuficiência alimentar. O programa, como já mencionado, se focava em atender os que se perfilavam como casos de *foods insecurity*, através do fornecimento de recursos para o desenvolvimento sustentável comunitário e a melhora do uso dos recursos naturais e infraestrutura social (saneamento, irrigação, cisternas, etc). O PSNP é financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Rural (que fornece, além de recursos financeiros, escritórios, assessorias e acompanhamento) e apoiado pela ampla participação das comunidades envolvidas, que se responsabilizam pela identificação das atividades e recursos necessários. Conforme registros em Lal et,al (2010, p. 13), “*community committes propose which households are to participate in public works vs. which receive direct transfers*”.

Por fim, o caso indiano, a partir da experiência do *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*, nos mostra que, em se deparando com um cenário de significativa difusão de pobreza rural e oportunidades desiguais de subsistência, o programa foi institucionalizado em 2005, entrando em vigor, no ano subsequente. O Programa foi financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Rural, que garantia os custos com os salários e 75% do material utilizado, sendo o restante coberto pelo governo estadual. Como direcionamento central, o programa garantia que “*rights based frame-work making the government legally accountable for providing work*”. Entre 2008 e 2009, o programa beneficiou 45 milhões de pessoas, em 615 distritos, sendo o objetivo principal “*to create durable assets and strengthen the livelihood resource base of the rural poor through works that address causes of chronic poverty like drought, deforestation, and soil erosion*”.

Outras experiências também merecem ser retomadas, ao tratar a relação da ESOL com as propostas de *Employment Guarantee Programmes*, tais como:

a) No **Canadá**, a partir do “*Comitê Setorial de Mão de Obra em Economia Solidária e em Ação Comunitária*” (CSMO-ESAC), o governo de Quebec apoiava a formação e o aperfeiçoamento da mão-de-obra, por um lado e, de outro, atuava na perspectiva de adotar medidas apropriadas à manutenção e à estabilização dos postos de trabalho;

b) No **Ecuador**, mais recentemente, em 2011, foi lançado o programa “*Hilando el Desarrollo*”, com o intuito de incluir os pequenos e médios artesãos na confecção de uniformes escolares para as escolas públicas da província de Chimborazo. O programa foi idealizado e organizado, além de ser também acompanhado pelo Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria que também facilita o acesso ao crédito para estes empreendimentos.

Além destas, cabe mencionar que no Brasil, recentemente (2011) foi lançado um programa que se enquadra nesta lógica de funcionamento dos *Employment Guarantee Programmes*, chamado “*Plano Brasil sem Miséria*”. Este Plano, dentre outros aspectos, visa erradicar a pobreza com base na inserção produtiva e será direcionado aos brasileiros que vivem em lares cuja renda familiar é de até R\$ 70 por pessoa. De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estão nesta situação 16,2 milhões de brasileiros.

Segundo informações do site oficial do Plano¹⁰⁹, nota-se que o objetivo é integrar transferência de renda, acesso aos serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica, e inclusão produtiva. Com um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, o Governo Federal quer incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo crescimento econômico brasileiro.

Do ponto de vista da inclusão produtiva, as iniciativas vão reunir estímulo à geração de ocupação e renda via empreendedorismo e à ESOL e oferta de orientação profissional, cursos de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra para atender às demandas nas áreas públicas e privadas. Em relação à qualificação, a proposta é atender pessoas de 18 a 65 anos por meio de ações articuladas de governo: Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda; Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC); Programa Nacional de Inclusão de Jovens

¹⁰⁹ <http://www.brasilsemmiseria.gov.br> (acessado em 11.07.2012).

(PROJOVEM); obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida.

No que se refere à agricultura familiar e aos EES da área rural, o Programa prevê estruturar a produção de alimentos para o autoconsumo e para a comercialização do excedente e geração de renda, bem como acesso a mercados públicos e privados. Está prevista também a ampliação da compra da produção por parte de instituições públicas e filantrópicas dos agricultores familiares em hospitais, escolas, universidades, creches e presídios, bem como em estabelecimentos privados, como os supermercados.

Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)¹¹⁰, o governo articulará ações com o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda e com o PRONATEC¹¹¹, objetivando inserir os beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho a partir do oferecimento de cursos de formação sintonizados com a vocação econômica de cada região.

Outro ponto refere-se ao relacionamento com os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, que receberão apoio à sua organização produtiva, com melhoria das condições de trabalho e ampliação das oportunidades de inclusão socioeconômica. A prioridade será atender capitais e regiões metropolitanas, apoiando as prefeituras em programas de coleta seletiva, além de capacitar catadores e viabilizar infraestrutura e redes de comercialização. O plano vai capacitar e fortalecer a participação na coleta seletiva de catadores, e terá ações para viabilizar a infraestrutura e incrementar redes de comercialização.

Em relação ao trabalho de Lal et al (2010, p. 34), anteriormente mencionado, percebe-se que:

¹¹⁰ WWW.mds.gov.br (acessado em 11.07.2012).

¹¹¹ Especificamente sobre o PRONATEC e suas conexões com a ESOL e a geração de trabalho e renda, vale mencionar que, conforme consta no site do MDS, tal programa prevê a oferta gratuita de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, por meio da Bolsa-Formação Trabalhador, para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no Cadastro Único (*CadÚnico*), com prioridade para os beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Além de promover a qualificação profissional do público inscrito no *CadÚnico*, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) também articula um conjunto de outras políticas públicas de geração de trabalho e renda que poderão ser ofertadas aos beneficiários capacitados pelo PRONATEC/BSM. Dentre estas políticas, a ESOL é utilizada como um dos instrumentos de promoção de ações integradas, sob a forma de apoio à geração de ocupação e renda, formação profissional, assistência técnica e incubação de empreendimentos populares e solidários.

“there has been a growing call for the state to take on a role of Employer of Last Resort to serve as a ‘buffer’ by providing a range of useful jobs that individuals could fill during periods of high unemployment and vacate when labour market opportunities improved.

Acredita-se que a ideia dos *Employment Guarantee Programmes* é bastante pertinente e pode contribuir para o fortalecimento das práticas da ESOL, ao mesmo tempo em que objetiva incluir os *grupos-problema* e garantir a geração de trabalho e renda, por parte do setor público. No entanto, em que pesem os desdobramentos positivos em alguns países investigados, ainda é incipiente (caso brasileiro, com o *Plano Brasil sem Miséria*, por exemplo) para realizar afirmações peremptórias. É necessário avançar em análises e avaliações de impacto destes programas e também na discussão da continuidade dos mesmos, levando em conta os ciclos políticos e alterações de poder.

5.4 Políticas públicas de ESOL e a ideia da “emancipação”

Percebe-se que parte das políticas públicas elaboradas e implementadas na área da ESOL, entende a existência de EES como uma possível “*porta de saída*” para beneficiários de programas de transferência de renda, no sentido de permitir que eles busquem sua própria renda. Os EES podem ser entendidos, dentro desta perspectiva, como instrumentos de transição de políticas do tipo “*assistencialistas*” para políticas “*emancipatórias*” (Morais & Bacic, 2008; 2011).

Para avançar nesta ideia, tomar-se-á como exemplo, o caso brasileiro, a partir do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, a partir da articulação de três dimensões essenciais: a) o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) ao reforço oferecido pelo Programa no que tange aos exercícios de direitos sociais básicos nas áreas da Saúde e da Educação, na tentativa de romper o ciclo intergeracional de pobreza e c) a execução de “*programas complementares*”, ou seja, de programas de geração

de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos, entre outros programas que podem ser ofertados pelas três esferas de governo e pela sociedade civil. O objetivo é promover, no Brasil, país historicamente marcado pela exclusão e desigualdade, o desenvolvimento das famílias e sua posterior superação da situação de vulnerabilidade e pobreza (PBF, 2006). O PBF beneficia mais de 12 milhões de famílias e é considerado como um dos maiores programas de transferência monetária condicionada (PTMC) do mundo (Soares, Ribas & Osório, 2007).

Sobre estes programas, ao longo dos últimos 10 anos, têm sido levadas a cabo, tanto no Brasil, quanto em outros países, experiências de PTMC, com o objetivo de aliviar a pobreza a curto prazo e de romper o círculo intergeracional de pobreza (Morais & Bacic, 2009; 2009 a). Estes Programas normalmente fornecem uma transferência de renda às famílias pobres, condicionada à frequência escolar das crianças e de *cheks ups* médicos regulares, tanto de crianças como de mulheres grávidas. Os PTMC são vistos por muitos governos e agências multilaterais como um instrumento eficaz e de baixo custo para redução da pobreza e ampliação de oportunidades aos pobres (Soares & Zepeda, 2008).

Sobre a eficácia destes Programas em seus respectivos países, embora não haja pleno consenso, mais recentemente, há uma crescente literatura demonstrando que os PTMC reduzem a pobreza, melhoram os indicadores de educação e de saúde e aliviam vários outros sofrimentos dos pobres, como o trabalho infantil¹¹². Soares et al (2006), nos “*Working Paper*” publicados pelo *International Poverty Centre* – IPC, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, discutem a contribuição e o impacto dos *cash transfer programmes* no que tange à desigualdade e pobreza no Brasil, entre os anos de 1995 e 2004. Segundo os autores:

“the eradication of poverty and the substantial reduction of the levels of inequality in Brazil are goals which are difficult to reach within a reasonable time limit without resorting to direct redistribution mechanisms. Cash transfer programmes that are of a non-contributory nature are clear examples of the use of this type of mechanism. These programmes have existed for decades and have passed through innovations and expansions since the end of the 1990s” (p. 2).

¹¹² Sobre aspectos metodológicos utilizados para tais desideratos, bem como algumas comparações entre países latinoamericanos, é interessante ver: Soares et al (2006; 2007) e Soares & Brito (2008).

Ainda de acordo com este estudo:

“the Brazilian programmes for the direct transfer of cash to the low income population are important because, without them, it would hardly be possible to eradicate poverty or reduce inequality to tolerable levels within a reasonable time frame”, embora “even though these programmes surely do not constitute the only and permanent solution for the country’s social problems, there is no doubt that they should be part of any proposal that would promote a more just society” (p.26).

Em um trabalho mais atual, intitulado *“Confronting capacity constraints on conditional cash transfers in Latin América: the cases of El Salvador and Paraguay”*, Soares & Britto (2008) enfocam as contradições e tensões potenciais que emergem dos dois objetivos destes Programas (aliviar a pobreza a curto prazo e romper o círculo intergeracional da pobreza através do acúmulo de capital humano), bem como as limitações concernentes à capacidade financeira e institucional. Segundo os autores, existem muitas dúvidas acerca do potencial destes Programas, sobretudo em países onde tais limitações são mais significativas, uma vez que *“having strong institutional coordination and ensuring funds for a reasonable period of time are basic requirements for the success of CCT Programmes” (p.2).*

Os autores propugnam a ideia de que, em um contexto marcado pela histórica heterogeneidade e exclusão, característico dos países da América Latina, os PTMC não podem ser considerados como uma estratégia integral de redução da pobreza e/ou de proteção social. Além do que, a grande maioria destes Programas na região, possui um limite de tempo de permanência de três anos em média. Após este prazo, as famílias seriam re-avaliadas em sua situação de pobreza e exclusão. Isto se justificaria, sobretudo por duas razões: i) evitar a dependência e ii) dar oportunidade a outras famílias, talvez mais pobres, de participar deste programa cujo financiamento é limitado.

Nesta perspectiva, iniciativas de PTMC mais recentes, denominadas de PMTC de “terceira geração”¹¹³, enfatizam uma nova dinâmica para o enfrentamento da pobreza, a partir da ideia de “portas de saída” ou “emancipação”. Inspirados no “Programa Puente de Chile Solidário”, defende-se que o trabalhar conjuntamente com as famílias beneficiárias para que estas possam encontrar as “portas de saída” de sua atual condição de pobreza seria um caminho pertinente. No entanto, para Soares & Britto (2008), esta abordagem implicaria a integração com outras políticas e programas, a partir de uma estratégia de desenvolvimento mais amplo. Este pareceria ser um dos “aspectos novos” que estariam presentes nos PTMC desta “geração”.

Neste estudo em questão, os autores analisam a experiência de El Salvador e Paraguai, mostrando que em El Salvador, por exemplo, um dos componentes do “Red Solidária” é uma “rede de sustentabilidade familiar” que oferece microcrédito e promove projetos produtivos nos municípios onde se estão implementados os PTMC. Já no Paraguai, o componente de apoio familiar recorre a “guias familiares” para desenvolver estratégias conjuntamente com as famílias beneficiárias visando melhorar seu potencial produtivo e apoiar a organização de espécie de “Comitês de beneficiários produtivos”.

Desta forma, o “apoio integral” que oferecem estes Programas aos beneficiários se dará no sentido de acrescentar capital financeiro, social e humano aos membros adultos da família, de tal modo que estes possam melhorar suas condições de vida de maneira sustentável, potencializando, assim, suas possibilidades de sair da pobreza, quando no período de não receber mais o auxílio oriundo das transferências monetárias dos Programas. Nesta perspectiva, afirmam os autores, há um “*distanciamento*” da ideia originária dos PTMC, cujo enfoque se dava no alívio à pobreza a curto prazo, inserindo na discussão atual, oportunidades econômicas, “*empowerment*” e atividades de geração de renda e de trabalho como elementos importantes, sobretudo para dar “respostas” às críticas de que os PTMC não alteram a situação de pobreza da família a curto prazo, podendo, inclusive, gerar dependência.

No Brasil, bem como em âmbito internacional, embora estudos mais específicos sobre os impactos e perspectivas da “terceira geração” dos PTMC ainda se constituam como um

¹¹³ Em alusão ao fato de que a “primeira geração” constituiria no alívio imediato da pobreza, no curto prazo, enquanto que a “segunda” se daria, a partir das condicionalidades, no sentido de uma melhora do perfil educacional e de saúde dos beneficiários para, num momento subsequente, enfrentar, em melhores condições, os desafios para encontrar a “porta de saída”.

tema em elaboração pode-se, mesmo que de maneira preliminar, esboçar algumas considerações sobre o caso brasileiro. No âmbito da ESOL, nota-se que há um ambiente mais favorável à consecução de políticas e práticas que vão ao encontro das possibilidades de “*emancipação*” dos beneficiários. Só para se ter uma ideia, basta analisar os dados e as possibilidades encontradas no âmbito da SENAES. Também é interessante analisar as possibilidades abertas pelos programas de microcrédito, experiência que vem sendo desenvolvida em diversos municípios brasileiros.

No entanto, a questão central reside em como passar de um programa meramente assistencialista à um “*emancipatório*”. Cabe, portanto, uma questão: os EES seriam uma solução definitiva para o problema da busca de “portas de saída” para o imenso contingente de pessoas em situação de miséria e que já recebem benefícios do PBF? Mediante esta questão, Morais & Bacic (2008) ressaltam o “*estado de experimentação*” em que as políticas públicas nesta área se encontram, além de mencionarem que a efetividade destas políticas enquanto portas de saída apresenta desafios muito grandes, como, por exemplo, o nível de fragilidade institucional sob o qual se repousam.

De acordo com os autores, os principais problemas encontrados no bojo do que se pretende arrolar como “*terceira geração*” destes programas, referem-se às questões inerentes ao perfil deste público-alvo, bem como ao perfil de nosso ambiente político e social. Ou seja, os principais problemas podem ser definidos em: a) fatores macroeconômicos (possibilidades de atuação limitada no enfrentamento de problemas estruturais graves, como desemprego e baixa qualidade de vida, que são determinados por fatores macroeconômicos nacionais ou mesmo internacionais); b) falta de recursos para investimentos; c) persistência de elementos clientelísticos e assistencialistas nas relações políticas; d) descentralização entre secretarias, órgãos e programas; e) falta de informação sobre objetivos e metodologias de programas e f) risco de descontinuidade dos projetos. Neste sentido, seria salutar a criação de condições para o desenvolvimento de pequenos e micro empreendedores, de natureza associativa ou não, com base na concessão de (micro) crédito, exigências legais e administrativas, infraestrutura, parceria entre governos e atores não-governamentais e, inclusive, internacionais, além de formação profissional e empreendedora (Morais & Bacic, 2008).

Segundo Abreu, Jorge & Sorj (1997), na década de 1980, numerosos programas de geração de renda foram desenvolvidos a partir de iniciativas diversificadas – Estado, setor

privado, ONGs – voltados para a melhoria das condições de trabalho e renda dos grupos sociais de baixa renda. O objetivo das autoras era discutir algumas políticas e projetos de geração de renda voltados para mulheres de baixa renda e identificar os avanços e os entraves que permanecem para sua consolidação. Dentre os principais problemas levantados, as questões econômica – jurídica – administrativa – financeira eram as de maior relevância, sendo que “*a comercialização e a ampliação de mercado são vistos como os principais pontos de estrangulamento no desenvolvimento das atividades*” (p.65).

De forma resumida, os principais “gargalos” ou dificuldades que as produtoras enfrentavam - basicamente os mesmos -, dentre os casos analisados, eram: a) comercialização (estabelecer fluxos de compradores aos seus produtos e de atender a demanda, fixar preços, etc); b) matéria-prima (comprar a quantidade ideal e, em pequenas quantidades, há uma tendência de preços mais altos e condições menos favoráveis de pagamento, o que torna o valor do produto final não-competitivo); c) recursos para equipamentos; d) qualificação e aperfeiçoamento e e) gerenciamento. O estudo sugere, com base nos casos analisados, a importância de atuar em áreas específicas, como pesquisas de mercado, atividades de capacitação profissional, linhas de crédito específicas, aproximação produtor – consumidor.

É preciso discutir, portanto, a questão dos mercados. O “*agir diferente*” vivenciado pela ESOL em suas experiências autênticas, traz consigo a necessidade de se rediscutir o papel dos mercados, diferentemente da lógica hegemônica atual. Ou seja, é necessário “*construir uma diversidade de estratégias para a alteração dos atuais mecanismos de funcionamento do mercado e das atividades econômicas*”, conforme propugna o Relatório Final da IV Plenária Nacional de Economia Solidária – FBES.

Neste documento também se encontram os princípios orientadores das estratégias de organização e comercialização entre redes de colaboração e cooperação e dos EES, dentre eles, se destacam: a) entender o mercado como um meio de realização de trocas econômicas e não como um fim e si mesmo; b) maior acessibilidade dos produtos ecológicos; c) as novas relações com o mercado devem ser estabelecidas em bases éticas e solidárias e fundamentadas em alianças entre produtores e consumidores.

Nesta perspectiva, pode-se pensar, no âmbito da ESOL, em criação de mercados especiais para os EES. Como exemplo, cita-se o comércio justo e solidário que, em nosso país, recentemente obteve um reconhecimento legal e jurídico, em 17 de novembro de 2010, com a aprovação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Este Sistema é um conjunto de parâmetros a serem seguidos na execução de políticas públicas voltadas à geração de trabalho e renda por meio de ações de promoção da ESOL e do comércio justo. Entre seus objetivos estão: apoiar processos de educação para o consumo com vistas à adoção de hábitos sustentáveis e à organização dos consumidores para a compra dos produtos e serviços do comércio justo e solidário; fortalecer uma identidade nacional de comércio justo e solidário, por meio da difusão do seu conceito e do exercício das práticas que lhe são inerentes e favorecer a prática do preço justo para quem produz, comercializa e consome.

Abreu, Jorge & Sorj (1997) retratam dificuldades típicas de programas emancipatórios que são construídos a partir do conceito de “geração de renda” por parte dos beneficiados. Esta perspectiva resultou, no Brasil, esforços e políticas visando a constituição de cooperativas “populares” e formas associativas autogestionárias nas quais os trabalhadores criassem um “espaço de autonomia” com o qual, além de obter renda, pudessem exercer a cidadania intraorganizacional, tomando decisões gerenciais e estratégicas dentro da organização, repensando a organização do trabalho e decidindo sobre as formas de remuneração dos participantes desse coletivo produtivo.

Este caminho, eticamente louvável, encontra sérias dificuldades quando confrontado com a realidade. A construção de um “espaço de autonomia” tem como pré-requisitos competências e recursos que não estão ao alcance da maioria dos grupos autogestionários. Assim, no que se refere a uma forma bastante comum de organização dos grupos para geração de renda - as cooperativas de trabalho -, verificam-se inúmeras dificuldades e limitações que tornam estas experiências nada exitosas (Lima, 2007). Conforme alguns casos relatados por Reis (2007), a geração de renda com “autonomia” não se verifica e os “patrões” (no caso os clientes) continuam mandando.

Conforme nos atentou Schwengber et al (2006, p. 136):

“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 que a sociedade e o Estado estão impregnados de uma história de subordinação e assistencialismo, e as condições socioeconômicas em que toda essa população está inserida são extremamente limitantes”.

Lima (2007 b) ao analisar cooperativas gaúchas de trabalho afirma que *“alguns trabalhadores estão conscientes de que a utilização das cooperativas [por fábricas calçadistas] funciona como formas de redução de custos. Afirmam que sua existência elimina postos de trabalho assalariado”* (p.149). Porém, a despeito das dificuldades das cooperativas gaúchas, segundo Lima, estas cooperativas, dada a experiência anterior dos cooperados como assalariados, estão em situação bem melhor comparativamente às cooperativas localizadas no Estado de Ceará formadas por empresas com a utilização de pessoal sem experiência anterior. Os cooperados cearenses apresentam menor grau de autonomia e maior risco de precarização, no sentido de perda de direitos trabalhistas. A experiência anterior dos cooperados gaúchos foi importante para sua melhor situação relativa.

Singer (1997) propugna a tese de que a fragilidade destes tipos de empreendimentos reside em sua “pequenez” e “isolamento”, que restringe brutalmente o acesso a tecnologias que exigem mais investimentos e mais produção. Segundo ele, a vantagem decisiva da grande empresa sobre a pequena é provavelmente a possibilidade de desenvolver novas técnicas de processo e novos produtos, além de dispor de informações e de conhecimentos. Ademais, estes empreendimentos em geral apresentam graves carências, como defasagem tecnológica, equipamento desgastado e falta de competitividade. Neste cenário, é preciso dotá-los de criatividade e eficiência, além de experiência gerencial, administrativa e comercial.

Do ponto de vista da literatura econômica, foi Schumpeter (1951) quem reconheceu e ressaltou o papel do empreendedor como “*motor*” do desenvolvimento econômico e quem, portanto, propugnou a ideia da importância de se conhecer o seu comportamento, inclusive como um problema específico a ser analisado. A literatura econômica tem estudado o processo empreendedor sob diversas perspectivas. Enquanto alguns autores destacam os atributos de personalidade e motivação, por exemplo, Penrose (1959) e McClelland (1961), outros focalizam

mais o processo, como, por exemplo, Gibb e Ritchie (1982), Johannisson (1988), Kantis et.all (2002) e Bacic e Souza (2008).

Para Penrose (1959), o “*espírito empreendedor*” se caracteriza pela “*predisposição psicológica*” que leva os indivíduos a arriscarem-se com a esperança de obter algum lucro, com base no aproveitamento de oportunidades. Mc Clelland (1961) define o empreendedor como aquele que busca o lucro, enfrenta riscos, possui aptidões, capacidade de organização e valores morais. Gibb e Ritchie (1982) entendem que o sucesso de um empreendimento depende da qualidade da oportunidade de negócio identificada (a ideia), do acesso aos recursos e sua organização, da habilidade do empreendedor e suas motivações. Johannisson (1998) destaca o papel das redes dentro do processo e Kantis, *et al* (2002) diferenciam etapas distintas no processo empreendedor, além de discutirem os diversos tipos de recursos aos quais o empreendedor pode ter acesso.

Bacic & Souza (2008), afirmam que a partir da revisão da literatura é possível concluir que há etapas diferentes no processo empreendedor e necessidade de diversos tipos de recursos. As etapas englobam: incubação da ideia, início do empreendimento e consolidação inicial. Essas etapas, para serem percorridas, precisam da ação sistêmica de distintos fatores: motivacionais, competências, redes de sustentação e recursos financeiros.

Ou seja, utilizando-se o termo de Coraggio (1997), é preciso alcançar uma “*organicidade*”, o que implica “*investir recursos importantes no desenvolvimento, consolidação e alimentação de redes que articulem, comuniquem e dinamizem a multiplicidade de empreendimentos e micro redes populares*” (p.37). Implica, inclusive, em sua visão, “*canalizar recursos de pesquisa e assessoria técnica das universidades para a conformação de centros tecnológicos que alimentem e estimulem estas redes de maneira permanente*”. Além disso, no que tange à superação do sentimento “*estruturalmente hostil*” ao surgimento e ao desenvolvimento de tais empreendimentos, “*é necessário empreender também uma profunda transformação cultural dos valores sobre o bem-estar, o trabalho, a democracia e os limites da legitimidade do exercício do poder*” (p.37).

Conforme Bacic & Souza (2008), para que os empreendimentos tenham êxito, é necessário articular conhecimentos prévios sobre o mercado, redes de apoio, estudos de

viabilidade de negócios e disposição empreendedora. Mais especificamente, do ponto de vista das políticas públicas que se fundam sobre a expansão dos EES, é importante atentar-se: a) necessidade de expansão e viabilização destes empreendimentos; b) entender o conceito de sustentabilidade e c) formular políticas adequadas para os EES.

Segundo Gaiger (2008), os intelectuais que discutem a ESOL apresentam certa resistência no que tange à discussão dos temas empresa, eficiência e empreendedorismo (*entrepreneurship*), dado que estariam contaminados ideologicamente e que levariam a pensar dentro do marco da racionalidade capitalista. O autor critica esta visão, a considera uma “*atitude refratária*”, visto que não é possível pensar uma sociedade na qual não haja relações de troca e atividade econômica e propugna a necessidade de resgatar o termo empreendedorismo no âmbito da ESOL, além de entender a complexidade do processo empreendedor e sua adequação às necessidades de um “*empreendedorismo associativo*”, típico dos EES, na qual são ingredientes necessários: a cooperação no trabalho, as decisões coletivas, a troca de informações e um projeto coletivo. Em outros termos, Gaiger defende um conceito de “*empreendedorismo brando*”, quando comparado ao perfil empresarial das atividades tipicamente capitalistas e fortemente competitivas e individualistas.

Em sua visão, “*uma das novidades promissoras da ESOL reside em suas possibilidades de superar o padrão de subordinação e vulnerabilidade das formas típicas de economia de setores populares*” (Gaiger, 2008, p. 58). O autor propugna a necessidade de uma abordagem teórico-conceitual sobre a “*dimensão empreendedora*” nas organizações de ESOL, frente ao contexto de “*alargamento gradativo*” do conceito de empreendedorismo, extrapolando o campo econômico e espalhando para a área social, política e institucional. Segundo ele, “*a dimensão empreendedora é indissociável da dimensão solidária dos empreendimentos*”, sendo de fundamental importância para que os EES logrem sua sobrevivência, gerando benefícios às pessoas neles envolvidas.

Ainda de acordo com este autor, é interessante mencionar que a eficiência dos EES diz respeito à capacidade de preservar-se e consolidar-se em resultado de seu funcionamento, ou seja, “*refere-se a aspectos da operação econômica que garantem a sobrevivência do empreendimento no presente e não o comprometem no futuro próximo*” (Gaiger, 2008, p. 66). No que concerne à sustentabilidade dos EES, esta diz respeito à sua capacidade de gerar condições

de viabilidade e prosseguir funcionando a médio e longo prazos, o que envolve aspectos internos e externos e requer um conjunto de ações, tais como auto-suficiência econômica e financeira, capacidade de investimento, incremento produtivo, educação e qualificação permanentes, ampliação social do empreendimento, preservação de parceiros estratégicos, emprego de tecnologias limpas, etc.

No entanto, é pertinente indagar: como definir os critérios de sustentabilidade dos EES?

Para Coraggio (2008), estes critérios não podem ser unicamente os economicamente calculáveis a partir de parâmetros microeconômicos de viabilidade, inclusive por que não se aplicam em muitos empreendimentos novos que dependem de subsídios de diferentes tipos. Em sua visão, a sustentabilidade dos EES deve ser pensada “*a nível meso – sociopolítico – econômico e cultural*” e não exclusivamente em critérios mercantis. Ou seja, pensá-la com um setor da atividade econômica “*no regido por la lógica de la acumulación privada del capital sino por la reproducción ampliada de la vida de todos*”, o que significa assegurar um “*sustrato material*” suficiente com uma distribuição adequada, com laços de intercâmbio, cooperação e solidariedade. A sustentabilidade dos EES dependerá, também, da melhoria nas condições de acesso, como assistência direta, financiamento, regulação de mercados, geração de serviços de apoio às formas não capitalistas de produção, ou seja, de uma “*política de Estado*”, bem como da vontade social e política dos atores coletivos envolvidos.

Ao pensar a sustentabilidade nesta perspectiva, é possível justificar favoravelmente medidas de apoio que permitam que os EES encontrem sustentabilidade mercantil no longo prazo, tal como programas de incubação mais longos e conforme o tempo necessário para que cada EES atinja sua maturidade, linhas de crédito condizentes e mais permissivas, programas públicos de apoio, etc. Tal ideia exige a elaboração de políticas públicas adequadas e que tratem os EES e a ESOL de uma forma mais ampla e integrada com outras políticas de desenvolvimento humano, social e econômico.

Das experiências internacionais analisadas anteriormente, cabe retomar aquelas que mais se relacionam com o intento emancipador. São elas:

a) Na **Nigéria**, no âmbito do *National Economic Empowerment Development Strategy (NEEDS)*, uma das mais importantes metas foi a redução da pobreza, com base na geração de trabalho, emprego e renda. Para tal, se desenhou um conjunto de políticas onde o maior desafio era encontrar oportunidades econômicas em setores que viabilizassem a incorporação dos excluídos e vulneráveis;

b) No **Marrocos**, exemplos como os programas “*Picador*” e o projeto “*Dynamos*”, podem ser citados como ensaios de programas emancipatórios. Estes intentos envolviam a conscientização da população para as vantagens da ESOL, além da realização de programas de treinamento vocacional e acompanhamento dos participantes em atividades de geração de renda, associadas a iniciativas de concessão de microcrédito. Na maioria, os projetos eram financiados pelo Ministério de Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas do Marrocos e do Ministério de Assuntos Estrangeiros da França.

c) Na **Argentina**, a partir dos recursos disponibilizados pela “*Lei no. 23.427*”, de criação de um Fundo para educação e promoção cooperativa e para o fomento da ES, com foco em indivíduos vulneráveis, a criação de cooperativas de trabalho associado era considerado como um instrumento de inclusão social e resposta ao desemprego, à informalidade e à precarização laboral. Dentre as principais ações, podem-se citar os programas de concessão de linhas de crédito especiais, negociadas com entidades financeiras e contempladas no programa “*Compre Economía Solidária*”

d) No **Brasil**, além dos casos já tratados acima, é interessante citar o programa “*Brasil Local*”, voltado para a geração de trabalho e renda por meio da ESOL, a partir do fomento a organizações de empreendimentos geridos pelos próprios trabalhadores, facilitando o acesso a políticas públicas de incentivo, como capacitação, crédito comunitário, equipamentos, etc. O programa é destinado aos setores mais vulneráveis das áreas rural e urbana, com foco nas mulheres, jovens, povos tradicionais e beneficiários de programas de transferência de renda;

e) Em **Bangladesh**, país referência no que se refere ao microcrédito e formas de acesso a recursos financeiros por parte da população de baixa renda, o *Grameen Bank* é um caso exemplar, exitoso e mundialmente conhecido pela utilização do microcrédito como forma de reduzir a pobreza e de gerar oportunidades para milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica. Esta experiência vem se disseminando em outras partes do mundo e servindo de inspiração para a elaboração de políticas públicas na área da ESOL;

f) Nas **Filipinas**, experiência similar acontece com o “*Patamba’s microfinance system*”. Esta experiência iniciou-se em 1992 a partir da organização popular de um grupo de mulheres e líderes de trabalhadores informais em um pequeno bairro de *Western Visayas* chamado *Iloilo* e, rapidamente, se espalhou para cerca de cinquenta vilas, doze municipalidades e quatro províncias das Filipinas.

g) Na **Austrália**, o “Jobs Australia”, auxilia a inserção de jovens e a reinserção do desempregado em atividades econômicas e, com base na elaboração de uma rede, que envolve o setor público, privado e as organizações do terceiro setor, reforça a ajuda de busca por emprego, tornando os desideratos do projeto mais efetivos e sustentáveis;

h) No **Reino Unido**, em 2006, foi criado o “*Cabinet Office of the Third Sector*”, espécie de Secretaria de Governo que facilita a relação entre o setor público e as organizações do terceiro setor. A partir do programa “*Big Society*”, cujo principal objetivo é a emancipação de grupos vulneráveis, os beneficiários de programas sociais são estimulados a encontrarem atividades potenciais de negócios e prestação de serviços públicos às comunidades locais.

Como se percebe, provavelmente, seja necessário elaborar um leque amplo e permanente de políticas que articule diversos processos de saída, indo desde os empreendimentos totalmente autogestionários, passando por aqueles com menor grau de autogestão e dependentes de ações de apoio do poder público, empreendimentos tradicionais (microempresas) até ações para a inserção no mercado de trabalho. A experimentação e a análise dos resultados obtidos com a aplicação das diversas possibilidades em distintas realidades e situações permitirão, no futuro, obter um quadro mais claro sobre a eficácia de cada alternativa e as precondições necessárias para a sua escolha.

Em termos gerais, acredita-se que, para maior eficiência e eficácia dos programas, projetos e ações em prol da ESOL, é preciso dar mais um passo, no sentido de enfrentar o desafio da avaliação e monitoramento deste conjunto de políticas públicas que contemplam o setor, de modo a contribuir para o seu melhor planejamento e posteriores avanços. Em outros termos, em que pese o fato da existência de experiências internacionais no âmbito de elaboração e execução de políticas públicas, percebe-se que a administração pública carece de uma referência que possa nortear a compreensão e a construção de medidas e de instrumentos de avaliação e monitoramento dos programas, projetos e ações.

5.5 Potencialidades e entraves às políticas públicas de ESOL: um olhar a partir da experiência brasileira (SENAES)

Conforme se verificou, há inúmeras experiências que demonstram que a ESOL constitui-se um instrumento de geração de trabalho e renda para um número significativo de pessoas ao longo do mundo. Em muitos casos, inclusive, a ESOL constitui-se não como uma escolha entre outras possíveis, mas a única alternativa de obtenção de renda e como forma de sobrevivência.

Em relação ao caso brasileiro, é válido resgatar a experiência da SENAES. Como consta em seu próprio site, *“a SENAES é parte da história de mobilização e articulação do movimento da ESOL existente no país”*, surgindo num contexto onde:

“As mudanças estruturais, de ordem econômica e social, ocorridas no mundo nas últimas décadas, fragilizaram o modelo tradicional de relação capitalista de trabalho. O aumento da informalidade e a precarização das relações formais de trabalho afirmaram-se como tendência em uma conjuntura de desemprego em massa. De outro lado, o aprofundamento dessa crise abriu espaço para o surgimento e avanço de outras formas de organização do trabalho, consequência, em grande parte, da necessidade dos trabalhadores encontrarem alternativas de geração de renda” (SENAES, 2012).

Segundo reconhecem, *“esta nova realidade do mundo do trabalho contribui, de forma significativa, para o surgimento de novos atores sociais e para construção de novos espaços institucionais”*. No âmbito de suas atividades, a SENAES contempla, atualmente, *“milhares de trabalhadores e trabalhadoras organizados de forma coletiva gerindo seu próprio trabalho e lutando pela sua emancipação”*. São iniciativas de projetos produtivos coletivos, cooperativas populares, redes de produção, comercialização e consumo, instituições financeiras voltadas para empreendimentos populares solidários, empresas autogestionárias, cooperativas de agricultura familiar, cooperativas de prestação de serviços, entre outras.

No que concerne ao surgimento da SENAES, vale lembrar que embora a ESOL tenha começado a se constituir de forma mais representativa na década de 80, com o surgimento de

várias cooperativas, empresas de autogestão e outros empreendimentos congêneres, o espaço de discussão e articulação nacional começou a ser formado durante as atividades da ESOL no I Fórum Social Mundial. Algumas entidades nacionais, juntamente com o Governo do Rio Grande do Sul, decidiram constituir um Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária para organizar as atividades da ESOL no II e III Fórum Social Mundial, reunindo várias iniciativas de entidades nacionais e de organizações e redes internacionais ligadas ao tema. O Grupo de Trabalho Brasileiro de ESOL acabou se tornando uma referência nacional e internacional para as atividades ligadas ao Fórum Social Mundial e até mesmo para outras atividades¹¹⁴.

Mais recentemente, vale citar o “*Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária*” (2012-2015). Este Programa

“pretende uma ampliação da estratégia de ação regional/territorial do governo federal, que nos últimos anos ganhou fôlego e consistência para a ampliação das opções de geração de emprego e renda, tendo o território como protagonista do processo de desenvolvimento e respeitando-se as potencialidades e vulnerabilidades dos ecossistemas regionais” (SENAES, 2012)¹¹⁵.

Segundo informações, desde 2003, com a criação da SENAES, diversas ações foram realizadas para atender as principais demandas dos EES dentre as quais, destacam-se o acesso aos

¹¹⁴ Durante a organização das atividades do III Fórum Social Mundial, tendo uma conjuntura que apontava para a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores para a Presidência da República, esse Grupo de Trabalho programou a realização de uma reunião nacional ampliada para discutir o papel da ESOL no futuro governo (Lula). Essa reunião foi realizada em novembro de 2002 e nela decidiu-se elaborar uma Carta para o Presidente eleito, sugerindo a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária. Também nessa reunião decidiu-se realizar em dezembro, a 1ª Plenária Nacional de Economia Solidária. A 1ª Plenária, que contou com a participação de mais de 200 pessoas, referendou a Carta produzida em novembro e decidiu realizar a 2ª Plenária Nacional durante o III Fórum Social Mundial para discutir a criação de um Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES. Além disso, essa plenária possibilitou o início do debate e aprofundamento de uma plataforma política para o fortalecimento da Economia Solidária no Brasil. Trata-se de um conjunto de prioridades relacionadas às finanças solidárias, do marco jurídico para os EES, à formação e à educação, às redes de produção, comercialização e consumo, à democratização do conhecimento e da tecnologia e à organização social de ESOL. A 2ª Plenária Nacional foi realizada em janeiro 2003 e contou com a participação de mais de 1000 pessoas possibilitando o aprofundamento da plataforma política da ESOL. Nessa plenária foi tomada a decisão de constituir o FBES em uma outra Plenária Nacional, sendo que esta deveria ser antecedida de encontros estaduais que preparariam a discussão nacional e elegeriam delegados para a mesma. O FBES foi criado em junho de 2003 na 3ª Plenária, no mesmo momento de criação da SENAES no Ministério do Trabalho e Emprego. O Fórum passou a ter o papel de interlocutor com a SENAES, no sentido de apresentar demandas, sugerir políticas e acompanhar a execução das políticas públicas de ESOL (SENAES, 2012).

¹¹⁵ Informações adicionais em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao-4.htm>> (Acesso em 30.09.2012).

serviços financeiros, de infraestrutura, ao conhecimento e ao incremento da comercialização etc. Na visão da SENAES, “estas ações contribuíram para ampliar a capacidade da ESOL em gerar oportunidades de ganho por meio do trabalho para setores excluídos do mercado formal de trabalho”. Paralelamente,

“houve também uma expansão das políticas públicas de ESOL por governos estaduais e municipais, inclusive com a aprovação de legislações que determinam a implantação de conselhos e o fortalecimento da Rede de Gestores de Políticas Públicas de ESOL. Da mesma forma, a conquista de mecanismos de participação direta, como a realização de Conferências Públicas e o funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) constituem espaços privilegiados de diálogo”. Neste sentido, a política pública de economia solidária se integra plenamente às orientações estratégicas e prioridades do governo federal de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais por meio do resgate humano da população que se encontra em situação de extrema pobreza e da promoção do desenvolvimento territorial sustentável e solidário. Para tanto, pretende-se fortalecer e ampliar, de maneira integrada, as políticas públicas para garantir o acesso a investimentos, à formação, à assessoria técnica, à comercialização e ao crédito a todas as pessoas participantes das iniciativas econômicas solidárias” (SENAES, 2012).

Para se ter uma ideia do “setor” da ESOL no país, bem como da amplitude de suas ações e objetivos alcançados, se faz necessário retomar os dados do Atlas da SENAES (2007)¹¹⁶, apresentados anteriormente. Percebe-se a existência de 21.859 EES contabilizados no Brasil, que geram pouco mais de 1,6 milhão de empregos. Do total dos EES, a maioria deles foi criado entre 1991 e 2007 e estão localizados na área rural. No entanto, foi entre 2005 – 2007 que o número de EES cresceu 46%. Do ponto de vista do número de trabalhadores, mais de 15.000 dos EES, possuem entre 10 e 50 pessoas empregadas e pouco mais de 5.000, mais de 50 trabalhadores. Do total dos EES, 52% se organizam em forma de “associação”, 36,5% em forma de “grupo informal” e quase 10% em forma de “cooperativas”. Os motivos pelos quais foram criados os EES são: alternativa ao desemprego (38%), complemento de renda (36%), obtenção de acesso ao financiamento (16%), exercer o trabalho associado (9%) e recuperação de empresa (1%). Dentre tais motivos, percebe-se que o motivo direta ou indiretamente ligado à renda, perpassa mais de

¹¹⁶ <http://www.mte.gov.br/sistemas/atlas/tabcgi.exe?FaturamentoMensal.def>

75% do total dos casos registrados. Das 50 principais atividades econômicas contabilizadas, destacam-se as de serviços da agricultura, cultivos de produto agrícola em geral, fabricação de produtos têxteis, cultivo de cereais e hortaliças e cuidado de animais.

Do ponto de vista do faturamento dos EES, (Quadro 9), percebe-se uma média mensal de R\$ 30 mil por EES, o que corresponde a um faturamento médio mensal por participante de R\$ 386,98 (considerando os 1.687.496 participantes informados pelo Atlas). Conforme apontaram Moraes & Bacic (2009), este valor permite pensar que existe certo potencial para que os EES sejam vistos como um caminho para retirar da situação de indigência uma parte da população que vive com menos de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*, uma vez que este valor de faturamento equivale a algo mais próximo ao salário mínimo da época, que era de R\$ 415 em 2008 e R\$ 465 em 2009.

No entanto, ainda ao analisar estes dados, observa-se uma forte concentração do faturamento em poucos EES, visto que 3,3% deles concentram 80,4% do faturamento total. Como o faturamento médio mensal destes 3,3% dos EES é de R\$ 726 mil, é de se pensar que tal valor empurra para cima a média geral. Basta ver que, ao retirar este estrato, o faturamento médio mensal dos EES cai em 80%, de R\$ 30 mil para R\$ 6 mil. Tal constatação impacta diretamente a possibilidade destes EES gerarem rendimentos a seus participantes.

Quadro 10. Faturamento médio mensal dos EES, Brasil 2007

Faturamento mensal	Nº de EES	% EES	TOTAL	% Fat.	Faturamento médio mensal por EES
Sem faturamento	6.533	30,2%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00
de R\$1,00 a R\$ 1.000,00	3.628	16,8%	R\$ 1.888.534,99	0,3%	R\$ 520,54
de R\$ 1.001,00 a R\$ 5.000,00	5.412	25,0%	R\$ 13.489.199,68	2,1%	R\$ 2.492,46
de R\$ 5.001,00 a R\$ 10.000,00	2.031	9,4%	R\$ 14.551.018,35	2,2%	R\$ 7.164,46
de R\$ 10.001,00 a R\$ 50.000,00	2.789	12,9%	R\$ 61.387.900,66	9,4%	R\$ 22.010,72
de R\$ 50.001,00 a R\$ 100.000,00	522	2,4%	R\$ 36.722.203,36	5,6%	R\$ 70.349,05
Mais de R\$ 100.000,00	723	3,3%	R\$ 524.990.592,41	80,4%	R\$ 726.128,07
TOTAL	21.638	100,0%	R\$ 653.029.449,45	100,0%	R\$ 30.179,75

Sem declaração: 221.

Fonte: SIES/SENAES. Atlas da ESOL (<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>).

No que se referem aos rendimentos, vale observar (Quadro 10) que somente 12,4% dos EES geram uma remuneração superior a 1 salário mínimo para cada participante, enquanto que a maioria dos EES (50,3%) não geram rendimento para os seus participantes.

Quadro 11 - Remuneração Média Mensal, Brasil 2007

(em classes de Salário Mínimo- SM)

Classes de SM	Quantidade de EES	%
0 SM	10987	50,30%
Até ½	4809	22,00%
De 1/2 a 1	3357	15,40%
De 1 a 2	1765	8,10%
De 2 a 5	763	3,50%
Mais de 5	178	0,80%

Fonte: SIES/SENAES, Atlas da ESOL (<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>) Fonte: SIES/SENAES, Atlas da ESOL (<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>)

A análise de ambas os Quadros nos permite deduzir que os EES são limitados, até o momento, como forma para geração de renda, sobretudo quando se trata de uma ampla população em situação desfavorável, seja do ponto de vista da renda, seja do ponto de vista da inserção no mercado formal de trabalho. Outro problema muito preocupante refere-se à concentração quando se analisa o faturamento dos 3,3% dos EES que auferem 80,4% do total faturado pelos EES contabilizados no Atlas.

Ao verificar que 12,4% dos EES percebem mais de 1 salário mínimo de retiradas, é possível afirmar a existência de potencial para geração de renda, podendo ser considerado pelos gestores do PBF, um interessante exemplo de possibilidade “emancipatória”. Entretanto, deve-se frisar que tal fato indica um potencial de enfrentamento e não uma solução acabada, pronta para emancipar os milhares de cidadãos em situação desfavorável e de marginalidade (Morais & Bacic, 2009).

Atualmente, o “*Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária*”¹¹⁷ possui metas e iniciativas para o período 2012-2015. Seus objetivos se direcionam a dois campos, a saber: a) fomentar e fortalecer EES e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário e b) fortalecer a institucionalidade da Política Nacional de ESOL, bem como a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.

Em relação ao primeiro objetivo, as principais metas são: a) criar e fortalecer 200 redes de produção e comercialização; b) incluir 200 comunidades nas finanças solidárias; c) certificar os produtos e serviços de 5 mil EES no Sistema de Comércio Justo e Solidário; d) promover a formação e capacitação social e profissional de 10.000 trabalhadores para a ESOL e e) promover a incubação, assessoria técnica e o fomento direto a 1,5 mil empreendimentos econômicos solidários.

Já em se tratando do segundo objetivo, as metas para 2012-2015, são: a) aprovar o novo marco legal da ESOL e do cooperativismo de trabalho; b) manter e atualizar informações de 30 mil organizações de ESOL; c) criar e implantar o Sistema Nacional de ESOL e fortalecer as instâncias de participação; d) promover a integração das políticas de ESOL em 100 processos territoriais de desenvolvimento; e) implementar a inserção de 9 mil EES no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário e f) realização de campanhas educativas para divulgação da ESOL e promoção do consumo responsável e solidário.

Para atingir estas metas, a SENAES atuará com base nas seguintes iniciativas: a) desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais apropriadas à ESOL; b) formação de trabalhadores, agentes, formadores, multiplicadores e gestores públicos da ESOL; c) implantação e consolidação de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Rotativos Solidários e apoio ao Cooperativismo de Crédito Solidário; d) incubação, fomento, assessoramento técnico e apoio a EES e suas redes e cadeia de produção, comercialização e consumo; e) promoção da adequação das políticas de crédito às exigências e características dos EES; f) promoção do acesso

¹¹⁷ <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/>
(Acesso em 29.09.2012).

às compras governamentais para produtos e serviços da ESOL e g) promoção e fortalecimento de feiras, espaço fixos e bases de serviço para comercialização de produtos e serviços da ESOL.

Para o período em questão (2012-2015) há também um Programa específico ao segmento dos resíduos sólidos¹¹⁸, com o objetivo de amplificar a capacidade organizativa e produtiva do segmento dos catadores, conferir maior capacidade técnica e de gestão aos empreendimentos econômicos coletivos e solidários já existentes e disponibilizar meios técnicos e financeiros para fomentar a organização e formalização de novos por meio de formação, assessoria técnica e estruturação de unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de resíduos sólidos. As metas deste programa são: a) capacitar e fortalecer a participação na coleta seletiva de 60 mil catadores; b) fomento e fortalecimento de 500 cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias da reciclagem; c) incrementar 100 redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores e e) viabilizar infraestrutura para 280 mil catadores.

Mais recentemente (outubro de 2012), foi lançado um edital pela SENAES selecionando projetos que promovam o fortalecimento e a organização sustentável de redes de cooperação solidária em todo país. Tal edital disponibilizará até R\$ 24 milhões para fortalecer as atividades de ESOL em todo país. A estratégia é fomentar as cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo solidários, para promover o desenvolvimento territorial sustentável e a superação da pobreza extrema no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Podem participar todas as entidades sem fins lucrativos do país com, no mínimo, três anos de existência e capacidade institucional no desenvolvimento de ações relacionadas ao edital devidamente comprováveis. Cada projeto pode receber de R\$ 500 mil a R\$ 4 milhões. Segundo consta no próprio edital¹¹⁹:

“A ESOL vem se apresentando como uma alternativa inovadora de geração de trabalho e renda e uma resposta favorável às demandas de inclusão social no país. Ela compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais

¹¹⁸ <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/> (Acesso em 30.09.2012).

¹¹⁹ <http://portal.mte.gov.br/imprensa/senaes-lanca-edital-para-redes-de-cooperacao/palavrachave/economia-solidaria-comercio-justo-financas-solidarias-edital-senaes.htm> (acesso em 27.10.2012).

organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas de autogestão e redes de cooperação – que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças, trocas, comércio justo e consumo solidário”.

Ao analisar os avanços propiciados com a criação da SENAES, em termos de concepção de políticas públicas, sugere-se, assim como discutido no capítulo 3 (sobre as políticas públicas e políticas sociais), que, possivelmente vivenciamos o início de uma fase, ainda em construção, de transição do modelo “*tradicional*” de ação governamental, caracterizado pela sua estrutura “*institucional, hierarquizada, que segrega os peritos dos cidadãos comuns e ‘dono’ de um dualismo social ordenado*”, para um modelo “*alternativo*” onde a participação surgiria como um direito.

Também, as análises das experiências internacionais nos mostram que, mais recentemente, ganha força um movimento que busca abrir espaço para cidadãos discutir as questões políticas e sociais, se concebendo, portanto, uma espécie de “*democracia mais participativa*”, um conceito que prevê a presença da população não apenas pedindo ao Estado aquilo que precisa, mas formulando e decidindo as políticas públicas do país.

Especificamente em se tratando das políticas públicas para a ESOL no Brasil, percebe-se que o tema se tornou uma “*agenda-setting*”, ou seja, passou a integrar a agenda do governo, tendo em vista, por exemplo, o surgimento da SENAES. No entanto, ainda de forma muito limitada, seja pela reduzida amplitude de suas ações e objetivos alcançados (como se mostrou anteriormente), seja pelo reduzido orçamento para executar seus projetos e programas, como se tentará mostrar mais adiante.

Outro projeto interessante refere-se à ideia de aliar os esforços da inclusão produtiva dos beneficiários do “*Plano Brasil sem Miséria*”, tema mencionado anteriormente, a partir dos EES. Segundo informações do próprio site do Plano Brasil sem Miséria¹²⁰:

¹²⁰ <http://www.brasilsemiserialia.gov.br/inclusao-produtiva/inclusao-produtiva-urbana> (acesso em 15.10.2012).

“Os esforços de inclusão produtiva urbana via economia solidária compreendem ações de estímulo à criação de empreendimentos autogestionados, microcrédito produtivo orientado e assistência técnica e apoio à comercialização de produtos e serviços desses empreendimentos. São iniciativas desenvolvidas em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAE S), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e que têm proporcionado oportunidades de geração de renda para o público do Plano Brasil Sem Miséria. A inclusão produtiva urbana atua na promoção de cooperativas de catadores, com ações de fomento e qualificação profissional dos catadores de material reciclado. Com esse conjunto de iniciativas, a inclusão produtiva converte-se em uma estratégia de superação da extrema pobreza baseada em políticas de geração de renda e inserção no mercado de trabalho”.

Visando à inclusão produtiva da população mais pobre, o “*Brasil Sem Miséria*” visa, entre outras ações, promover a articulação de diversos programas governamentais. O objetivo é criar novas oportunidades de desenvolvimento econômico local, ampliar o mercado das micro e pequenas empresas, estimular a formação de empreendimentos cooperativados e apoiar o microempreendedor individual, as políticas de microcrédito e a economia popular e solidária.

Em que pesem tais projetos e iniciativas, a SENAES, através de seu principal instrumento de comunicação (site Web), carece de informações de monitoramento e avaliação destes programas, bem como da atuação dos EES. O último Censo¹²¹ data de 2007 e, como de lá para cá, muitas experiências apareceram e deixaram de existir, os dados não permitem uma avaliação mais recente de como esta política vem impactando (ou não) a realidade local-regional e nacional¹²². Eis um dos limites para a avaliação das políticas em ESOL no país: a falta de dados, de informações e de mensuração de seus impactos. Assim como preconiza Souza (2012, p. 67), “*o grande desafio da estrutura institucional para os próximos anos é criar um eixo de coordenação para esse conjunto de experiências de ação pública de ESOL*”.

¹²¹ Sistema de Informações da Economia Solidária (SIES), responsável pela elaboração do Atlas da ESOL, usado anteriormente.

¹²² Espera-se, em 2013, o lançamento dos dados atualizados, no SIES 2013. Neste momento (março de 2013), há somente informações parciais para as regiões Norte e Sul.

Além do que, como se sabe, as experiências são marcadas por restrições imanentes ao seu *modus operandi* que limitam sua ação e avanços¹²³. Dentre as restrições, cabem reproduzir as principais: a) fatores macroeconômicos (possibilidades de atuação limitada no enfrentamento de problemas estruturais graves, como desemprego e baixa qualidade de vida, que são determinados por fatores macroeconômicos nacionais ou mesmo internacionais); b) falta de recursos para investimentos; c) persistência de elementos clientelísticos e assistencialistas nas relações políticas; d) descentralização entre secretarias, órgãos e programas; e) falta de informação sobre objetivos e metodologias de programas e f) risco de descontinuidade dos projetos; este tido como um dos grandes dilemas da ESOL no país que refere-se à necessidade de superação da questão político-partidária em relação aos projetos, programas e ações de ESOL.

A estas restrições alia-se o fato de que não entendemos as práticas de ESOL como um novo modelo que se conceberá em detrimento do modelo hegemônico capitalista. Tal afirmação, por parte dos que a propugna, é demasiada peremptória, ingênua, irrealista e inconcebível. A ESOL, em alguns casos, funciona sim a partir de mecanismos mais participativos, democráticos, solidários e sustentáveis, contribuindo, portanto, para repensar certos aspectos do modelo produtivo e de consumo excludente e concentrador em que estamos inseridos. Entretanto, refuta-se aqui a ideia de que a ESOL, por si, constitui-se um novo padrão de desenvolvimento, visto que tais práticas ocorrem internamente ao modelo capitalista de produção e de consumo.

No que respeita a sua necessária relação com o Estado (políticas públicas), entende-se que a sua participação, a partir da co-construção das políticas públicas em prol da ESOL, se dá no sentido de proteger tais atividades, bem como servir de agente facilitador e fomentador. Tal proteção e ação - promoção devem atuar, por exemplo, na concessão de taxas de juros privilegiadas para os investimentos; condições de acessibilidade às licitações públicas; linhas de crédito em volume e em desenho adequado à realidade dos empreendimentos; estruturas permanentes de formação e de assessoria igualmente adequadas à realidade e às necessidades dos empreendimentos solidários; recursos para pesquisa aplicada nas áreas tecnológicas socialmente adequadas às experiências; construção de marcos regulatórios com a participação dos atores sociais interessados etc.

¹²³ Tais fragilidades foram sistematizadas por Neves (2012), a partir de aspectos econômicos, administrativos e de gestão, políticos, sociais, educacionais, culturais, científicos e tecnológicos, ambientais, jurídicos e contábeis.

Há, no nosso ponto de vista, problemas inerentes ao funcionamento da ESOL e de suas políticas, bem como quando se analisam outras políticas correlatas e suas conexões com a ESOL especificamente. Ademais, a falta de ações integradas e transversais (entre ministérios, secretarias etc, nos âmbitos federal, estadual e municipal) arrefecem potenciais avanços em prol dos objetivos de geração de trabalho, emprego e renda e da própria existência de diversas experiências.

A ESOL em si, constitui-se, portanto, uma experiência importante, porém insuficiente para dar conta da inserção de parte significativa dos “*inempregáveis*” no mercado de trabalho.

Um dado que pode dimensionar tal hipótese é o limitado orçamento da própria SENAES. Conforme consta nos Relatórios Anuais de Gestão da SENAES-MTE (Brasil, 2011), para se ter uma ideia, os recursos para a SENAES passaram a vigorar a partir de 2004, com a criação do já citado “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento”, uma vez que em 2003 – ano de fundação da Secretaria -, não havia recursos destinados para a ESOL, por ser uma política recente do governo recém-eleito, sendo neste ano apenas realizadas ações de articulação entre os atores para a construção da política, sem o apoio específico a projetos.

Nesse sentido, o financiamento da Secretaria pode ser dimensionado pelo orçamento destinado às suas ações. Entre os anos de 2004 e 2010, segundo o já mencionado relatório institucional sobre os oito anos de SENAES, o Programa teve um orçamento de R\$ 525.635.279,00 (quinhentos e vinte e cinco milhões, seiscentos e trinta e cinco mil e duzentos e setenta e nove reais) e que destes, a secretaria teve a responsabilidade em executar R\$ 256.437.276,00 (duzentos e cinquenta e seis milhões, quatrocentos e trinta e sete mil e duzentos e setenta e seis reais). O valor restante ficou sob a responsabilidade do MDS com a ação de Inclusão Produtiva. O valor total empenhado para execução das políticas no período foi de R\$ 176.238.765,36 (cento e setenta e seis milhões, duzentos e trinta e oito mil, setecentos e sessenta e cinco reais e trinta e seis centavos) e se forem somados os recursos disponibilizados por outros ministérios ao longo do período, este valor chega à R\$ 199.069.081,56 (cento e noventa e nove milhões, sessenta e nove mil, oitenta e um reais e cinquenta e seis centavos) (BRASIL, 2011; Freitas, 2012).

Além do que, conforme se nota no mesmo Relatório, a capacidade operacional da SENAES reduziu bruscamente a partir de 2008. A explicação para este fato pode ser atribuída em parte pela implantação do Sistema de Gestão de Convênios (SICONV) que afetou todo o governo federal, mas também pode ser atribuída nos anos de 2007 e 2008 pela questão política interna dentro do MTE, com a mudança de comando do Ministério do Trabalho e Emprego do Partido dos Trabalhadores (PT) para o Partido Democrático Trabalhista (PDT). O novo ministro pode ter dado menor importância aos programas de ESOL, retardando a liberação de convênios e contratos da SENAES (BRASIL, 2011; Freitas, 2012). Outro aspecto, levantado por Souza (2012, p. 63), para quem a posição institucional da SENAES no governo federal vem apresentando “*sinais de esgotamento*”, refere-se ao fato de que “*as indefinições em relação à posição da ESOL no governo federal impõem novos desafios à consolidação da SENAES*”.

Tais informações corroboram a ideia anteriormente anunciada de restrições iminentes ao *modus operandi* das políticas públicas de apoio à ESOL; restrições estas que contemplam, conforme também já sugerido, óbices no que concerne a necessidade de se avançar em questões tais como o marco regulatório das políticas públicas de ESOL, da institucionalidade¹²⁴ e do financiamento. Estas restrições significam entraves para o avanço destas políticas e reiteram as debilidades intrínsecas neste campo de atuação.

¹²⁴ Sobre a questão da institucionalização, é interessante frisar que a despeito da expansão da ação pública da ESOL no Brasil, sua institucionalização “*ainda é lenta e residual*” (Souza, 2012, p. 67).

Considerações Finais

O campo de estudos e da *práxis* da ESOL contempla diferentes correntes teóricas e caracteriza-se pela permanente tensão, seja no que se referem às questões teórico-conceituais e de mensuração, seja entre as diferentes iniciativas locais, sua escala, seus contextos, suas especificidades, seus enquadramentos e seus modos de operação.

Em outros termos, não há consenso em torno da definição do termo ESOL (bem como de outras designações tais como ES, terceiro setor, economia popular, filantrópica etc) e, conseqüentemente, da definição do conjunto de organizações, entidades e instituições que integram este complexo setor. Como corolário, aparece a dificuldade de mensuração – quantificação do setor, de suas atividades, número de trabalhadores, rendimento etc. E, conseqüentemente, de elaboração de políticas públicas mais delimitadas e específicas.

Este fenômeno, que progressivamente ganha espaço na academia, nas agendas de políticas públicas nacionais e internacionais e pela adesão de seus atores, se constitui uma área de estudo de grande importância e pertinência, além de grande interesse e curiosidade por grande parte da sociedade.

Na *práxis*, a ESOL contempla um conjunto de experiências de iniciativas econômicas que, embora se caracterizem, em grande parte, pelo desenvolvimento das relações sociais de produção não-capitalistas, se relacionam economicamente com o mercado convencional, guardando, portanto, similitudes e diferenças significativas com as iniciativas econômicas capitalistas.

E, em se tratando de iniciativas econômicas que ocorrem em meio ao *modelo* hegemônico de produção e de consumo, seu funcionamento, êxito e fracassos em seus resultados, bem como seus limites e perspectivas, levam em conta o comportamento do cenário macroeconômico (política econômica adotada, em termos de juros, câmbio, tributação etc), bem como a capacidade dos atores envolvidos constituírem e preservarem características como a cooperação, a autogestão, a solidariedade, aliadas às capacidades técnico-organizacionais (acesso às ferramentas de gestão, ao crédito, às tecnologias de informação e comunicação, conhecimento, práticas de mercado etc).

Nesta perspectiva, apesar da falta de consenso no que tange à definição conceitual em torno do termo ESOL, de fato, percebe-se o crescimento do número de experiências em âmbito internacional e no Brasil. Nesse sentido, o planejamento de políticas públicas (de Estado e não de governo) mais amplas, democráticas e integradas que persigam a inclusão socioeconômica de grupos desfavorecidos e de difícil inserção no mercado de trabalho, a partir de instrumentos da ESOL, constitui-se um tema de extrema importância.

A redução da pobreza e da miséria, com base na geração de trabalho e renda aponta para a conexão do desenvolvimento social ao econômico. Ou seja, o desenvolvimento social abre a possibilidade de entender a política social (esta, entendida como “subconjunto” da política pública) como condição do desenvolvimento econômico. Esta tese já fora anteriormente levantada por Myrdall (1966) quando, no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na década em que conduziu este trabalho, coordenou um grupo de especialistas encarregado de elaborar o estudo sobre desenvolvimento social e econômico, de maneira integrada. Esta tese ganhou amplitude e complexidade e, mais recentemente, imbuí-se de ideias relacionadas aos direitos sociais e aos direitos humanos, num contexto onde se torna premente realizar a coesão social.

No que se refere especificamente às políticas públicas de ESOL, seja no Brasil, seja no mundo (com base nas experiências analisadas), percebe-se que estas se constituem como “*agenda-setting*”, ou seja, integram a agenda de políticas governamentais, em diferentes âmbitos (municipal, estadual e federal). Inclusive, conforme já mencionado, tais políticas se apresentam como “*inovadoras para a inclusão socioproductiva, sobretudo nos espaços urbanos*” (Kraychete & Santana, 2012, p. 55). No entanto, ainda de forma desarticulada, fragmentada e vulnerável às vicissitudes dos governos, em seus respectivos mandatos. E isto se percebe, em grande parte, tanto em relação às políticas públicas eminentemente da ESOL, bem como ao conjunto mais amplo das políticas sociais adotadas e executadas nos municípios, nos estados e em âmbito federal.

Em que pesem os avanços e as possibilidades de geração de trabalho e renda e, portanto, de fonte de sobrevivência para muitos indivíduos e famílias (aos quais a ESOL é a única forma de se *ganhar o pão*), assim como os avanços no que tange à elaboração de políticas públicas em prol da ESOL, entende-se que:

- a) A ESOL é um fenômeno que tem ganhado crescente visibilidade econômica, social e política. Uma de suas novidades é a maneira em que tem impactado o planejamento de políticas públicas, nos âmbitos municipal, estadual e federal, uma vez que seus atores, organizações e entidades buscam reconhecimento, institucionalização e apoio para seus projetos e atividades;
- b) Entretanto, a ESOL não se constitui um *novo* modelo de desenvolvimento que aparece para contrapor-se ao *modelo hegemônico*¹²⁵. Suas atividades e mecanismos de funcionamento acontecem internamente ao modelo de produção e consumo capitalista, embora apresente algumas diferenças em sua forma de produzir e consumir (autogestão, trocas e feiras solidárias etc), o que as torna – aí, sim – como experiências alternativas e, portanto, um elemento para se pensar outras formas de produção e de consumo;
- c) As políticas públicas de ESOL (ou, em alguns casos, os instrumentos de apoio, uma vez que nem todas se constituem como tal¹²⁶), ao intencionarem a geração de trabalho e renda, portanto, de sustento para determinados *grupos - problema*, o fazem levando em conta: i) potenciais impactos na localidade em que atuam, uma vez que, ao gerar renda, gera também certa dinâmica econômica; ii) possibilidade de aliar aos programas sociais de redução da pobreza e da miséria, além de programas que envolvem aspectos econômicos (geração de renda), aspectos sociais (melhora das condições de educação, de saneamento, de moradia etc), aspectos técnicos (qualificação da mão-de-obra), aspectos ambientais (garantir maior sustentabilidade nos territórios onde atuam) etc, o que exige, inclusive, maior relação – ainda não observada - entre os ministérios, secretarias, em todas as instâncias públicas; iii) conectar o fomento de práticas da ESOL com metas de geração de trabalho e de emprego pelo setor público em atividades demandadas pelo Estado, em suas diferentes instâncias (compras públicas de produtos de cooperativas ou associação de pequenos produtores, de uniformes escolares de cooperativas de costureiras etc) e iv) relacionar

¹²⁵ Conforme nos sugerem os já mencionados trabalhos de Singer (2000 e 2002), para quem a ESOL se trata de uma nova forma de organizar a produção, com base na socialização dos meios de produção e da renda, a autogestão e a solidariedade, bem como para autores como Gaiger (2003) e Laville (2009), mencionados por Neves (2012), que veem na ESOL a possibilidade de construção de um outro modo de produção, justificando que os princípios presentes na ESOL, somados à socialização dos meios de produção, seriam a gênese de um novo modelo de produção.

¹²⁶ Visto que, conforme já apontado, não existe um padrão/modelo de políticas públicas para a ESOL; até mesmo, em algumas experiências, nem se pode falar em políticas públicas, mas em instrumentos de apoio a determinadas atividades.

os instrumentos de apoio à ESOL com possibilidades de “emancipação” dos beneficiários de programas de transferência de renda, onde grande parte constituem os *grupos-problema*.

- d) No entanto, as políticas públicas de apoio à ESOL não *caminham por si só*. Ou seja, devem estar atreladas ao escopo mais geral de funcionamento das políticas macroeconômicas do seu respectivo país. Em outros termos, devem estar condizentes aos desideratos mais gerais de desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, as condições de crédito, das taxas de juros, do volume de recursos destinado à pesquisa, assessoria, desenvolvimento a tecnologias, de garantia de mercado (compras públicas, por exemplo) etc – medidas, em grande parte, tomadas em âmbito federal -, devem contemplar como objetivo, fomentar e proteger os EES. Para tal, serem políticas de Estado, com institucionalidade e marcos regulatórios que as garantam como tais;
- e) Também, há problemas inerentes ao funcionamento da ESOL (*modus operandi* de suas atividades, visto que suas experiências são marcadas por fragilidades intrínsecas) e de suas políticas de apoio e fomento, bem como quando se analisam outras políticas correlatas e suas conexões com a ESOL especificamente. A falta de ações integradas e transversais (entre ministérios, secretarias etc, nos âmbitos federal, estadual e municipal) arrefecem potenciais avanços em prol dos objetivos de geração de trabalho, emprego e renda e da própria existência de diversas experiências. Isto se deve também à falta de clareza no que concerne à definição e mensuração do “setor”;
- f) Outro aspecto refere-se à falta de mecanismos e instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas. Acredita-se que, para maior eficiência e eficácia dos programas, projetos e ações em para a ESOL, é preciso dar mais um passo, no sentido de enfrentar o desafio da avaliação e monitoramento deste conjunto de políticas públicas que contemplam o “setor”, de modo a contribuir para o seu melhor planejamento e posteriores avanços.
- g) Especificamente em se tratando do caso brasileiro, a SENAES constitui-se um exitoso exemplo internacional de política pública em prol da ESOL. No entanto, o baixo volume de recursos destinado à pasta, por um lado, inviabiliza o avanço destas políticas e reiteram as fragilidades intrínsecas neste campo de atuação, bem como

sugere a redução de seu grau de autonomia para a tomada de certas decisões. Por outro lado, não permitem avanços no monitoramento destas políticas e de seus resultados efetivos;

- h) A ESOL em si, constitui-se, portanto, uma experiência importante, porém insuficiente para dar conta da inserção de parte significativa dos *grupos-problema* no mercado de trabalho. Em outros termos, a ESOL é um instrumento pertinente, necessário e que pode trazer avanços para os que nela se inserem, do ponto de vista social, econômico, político e-ou territorial. No entanto, sua efetividade (ou alcance) está aquém para a plena inclusão social e econômica desta massa de vulneráveis.

É preciso, portanto, pensar a política pública de ESOL de maneira integrada e transversalizada, e não somente específicas ao âmbito da ESOL, nem mesmo somente relacionadas às políticas de geração de trabalho, emprego e renda. Esta maior integração e transversalidade deveria ocorrer tanto em relação aos objetivos de política social e econômica, quanto em se tratando dos diferentes âmbitos da política pública (setorialmente e de níveis de poder). Também, são necessários avanços na institucionalidade destas políticas, bem como na construção de marcos regulatórios claros, efetivos, eficazes e delimitados.

Acredita-se que conhecer a dinâmica deste “setor” e suas conexões constitui-se um passo para contribuir com a reflexão que tem como pano de fundo um contexto marcado pela profunda desigualdade socioeconômica e, conseqüentemente, nas condições de inserção sociolaboral. Entende-se que para a necessidade e a curiosidade de, posteriormente, avançar nesta investigação, com o intuito de acompanhar os desdobramentos de um conjunto de políticas públicas para a ESOL e para a inclusão sociolaboral de *grupos-problema* que estão se concebendo, em experimentação e que ainda carecem de tempo e instrumentos de avaliação e monitoramento.

Referências Bibliográficas

ADOGHAME, Paul. *The National Economic Empowerment and Development Strategy (NEEDS): A Critical Appraisal of Nigeria's Strategy for Poverty Reduction*. Paper presented at 49th ANNUAL CONVENTION: BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco: SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p253601_index.html

AGÊNCIA CANADENSE DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL – ACDI. Ousar a solidariedade: partilha de práticas de economia social e solidária no Brasil e no Quebec. Trad. de Francisco Pereira. FBES / CHANTIER, 2008.

ANTUNES, Ricardo. In: VASAPOLLO, Luciano. *O trabalho atípico e a precariedade*. São Paulo: Expressão Popular, 2005. (Apresentação), p. 7-15.

ARAÚJO, H.E., BARBOSA DA SILVA, F. *Economia Solidária: um novo paradigma de política pública?* In: IPEA-Mercado de Trabalho, no. 28, setembro de 2005.

ATLAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL 2005. Brasília: MTE /SENAES, 2006, 60p.

BALTAR, P., CACCIAMALLI, M., DEDECCA, C. *Mercado de trabalho no Brasil: o aumento da informalidade nos anos 90*. Relatório Final. Convênio IPEA / FECAMP. Campinas: IE / UNICAMP, 1997.

BALTAR, P., DEDECCA, C. *Emprego e salários nos anos 60 e 70*. Campinas: IE/ UNICAMP, 1992.

BALTAR, P., DEDECCA, C. *O comportamento da estrutura ocupacional brasileira nos anos 80*. Relatório de Andamento do Projeto de Pesquisa “Distribuição de renda, emprego e salários”. Convênio: Fundação SEADE / FECAMP, jun, 1992 a.

BALTAR, P. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Campinas: IE/UNICAMP, 2003 (Tese de Livre-Docência).

BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. IN: Proni, M., HENRIQUE, W. (org.). Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora UNESP, Campinas: IE/UNICAMP, 2003 a, p. 107-152.

BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (org.). *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas: UNICAMP – IE, 1998, p. 113-129.

BAREA, José. *Conceptos y agentes de la Economía Social*. CIEIEC-España, no. 8, 1990, p. 109-117.

BAREA, José. *La Economía Social en España*. Economía y Sociología del Trabajo, no. 12, 1991, p. 8-16.

BAREA, José, MONZÓN, José Luis (Dirs.). *Libro Blanco de la Economía Social en España*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Madrid 1992.

BAREA, José, MONZÓN, José Luis (Dirs.). *La Economía Social en España en el año 2000*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Fomento de la Economía Social y del FSE, CIRIEC – España, 2002.

BERDAN, C. Movimento de Economia Solidária e Comércio Justo da Bolívia. In: *Brasil Autogestionário*, Comunicado, 2010. Disponível em: <<http://www.brasilautogestionario.org/>>

BORGES, A . Banco dos Cocais: uma experiência inovadora. In: MORAIS,L.; BORGES, A . (Orgs). *Novos Paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras*. São Paulo: Instituto Pólis, 2010, p. 295-342.

BORZAGA, C.; FAZZI, L. *Le imprese sociali*. European Research Institute on Cooperative and Nonprofit Enterprises (Euricse), 2011.

BRANDÃO, C. *Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007 b.

BRASIL. MTE/SENAES. *Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal: 2003 – 2010*. Relatório Parcial. Brasília, Secretaria Nacional de Economia Solidária, Outubro de 2011.

CAMPREGHER, G. *Das novas possibilidades do trabalho coletivo*. In: *Economia*, vol.5, no.1, jan-jun, 2004.

CAPELLA, A . C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES,E. (Orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 87-122.

CARDOSO DE MELLO, J. M. & NOVAIS, F. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, L. M. (org.) *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, vol. 4.

CARPI, Juan T. *La Economía Social en un mundo en transformación*. CIRIEC – España, no. 25, abril de 1997, p. 83-115.

CARRERA, D.; MENEGUZZO, M.; MESSINA, A . *Solidarity-based Economy in Italy*. In: *Practices for Social Entrepreneurship and Local Development: the Experience of Rome*, 2007.

CASSIOLATO, J.E.; SZAPIRO, M. Uma caracterização dos arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H.M; CASSIOLATO, J.E.; MACIEL, M. *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará – IE-UFRJ, 2003.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1998.

Centre International de Reserches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative – CIRIEC (2007). “The Social Economic in European Union”, *CESE*, 2007.

CEPES – ANDALUCIA. *Anuario Estadístico CEPES – ANDALUCÍA*, Ano 5, No. 7, 2006, 63p.

CHANIAL, P.; LAVILLE, J.L. A economia social e solidária na França. In: FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006, p.39-56.

CHAVES, Rafael. *La Economía Social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica*. CIRIEC – España, no. 33, 1998, p. 115-140.

CHAVES, R. “Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l’Espagne, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol 73, no. 3, p.453-480, 2002.

CHAVES, R. ; MONZÓN, J.L. Economía social y empleo en la Unión Europea. València: CIRIEC – España, 2000, p. 137-179.

CEPES. *Informe: La Economía Social española en la cooperación al desarrollo*. España, 2011.

CIRIEC, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa *La economía social en la Unión Europea*. Informe Rafael Chaves & Jose Luis Monzón. CESE, 2007.

CIRIEC, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa. In: CAMPOS, J.L. et AL (Orgs). *El tercer sector no lucrativo en el Mediterráneo: La economía social de no mercado en Argelia, Israel, Malta, Marruecos y Turquía*. Ciriec-España, 2008.

COCCO, G. Mobilizar os territórios produtivos: para além do capital social, a constituição do comum. In: Cocco, g.; SILVA, G. In: *Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local*. Sebrae, 2006.

COCHARAN, K. *Why a social economics?* Review of social economics, vol. 37, april, 1979, p. 121-132.

CORAGGIO, J.L. *Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social*. Comunicación al II Encuentro de Partidos y Movimientos del Foro de San Pablo, 1991. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>

CORAGGIO, J.L. *Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la economía del trabajo o economía popular*. Presentación realizada en el Encuentro de Cultura y Socioeconomía Solidaria, PACS, Porto Alegre, 1998. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>

CORAGGIO, J.L. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. In: KRAYCHET, F.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

CORAGGIO, J.L. *Sobrevivencia y otras estrategias en LAC: La perspectiva desde lo local*, 2003. Disponível em:<<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/sobrevivenciayotrasestrategias.pdf>>.

CORAGGIO, J.L. *La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana*. In: 3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo organizado por RIPESS en Montevideo, 22-24 octubre 2008. Disponível em:<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ponencia_jlc.doc>

CORAGGIO, J.L. *Territórios e economias alternativas*, 2009. Disponível em:<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Territorio_y_economias_alternativas.pdf>.

CÔRTEZ, S.V. Viabilizando a participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 125-144.

COUTO, A.I.; SANTOS, M.; GUERRA, P. A importância da economia solidária na promoção da coesão social: breve reflexão a partir do caso português. In: *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: IPEA e MTE, no. 52, agosto de 2012, p. 49-54.

CRUZ, A. C. *A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Campinas: IE/UNICAMP (Tese de Doutorado), 2006.

DAVILA, R; MEDINA, F. Informe diagnóstico nacional de Colombia, MONZÓN, L (Dir). Economía Social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo com equidad em America Latina. *FUNDIBES / IUDESCOOP*, p. 235-318, 2010.

DEDECÇA, C. *Reorganização econômica e relações de trabalho no Brasil*. Chicago: LASA Congres, 1998.

DEFURNY, J. MONZÓN (Dirs.). *Economía Social: entre economía capitalista y economía pública*. CIRIEC-España, editorial, 1992.

DEFURNY, J., FAVREAU, L., LAVILLE, J. (Dir). Inserción y nueva economía social, CIRIEC-España. Valência: IUDESCOOP, 1997.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS ESTATÍSTICOS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS, DIEESE. O mercado de trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2001.

DI GIOVANNI. As estruturas elementares das políticas públicas. In: *Cadernos de Pesquisa*, no.82. Unicamp, 2009, 30 p.

DOWBOR, L. *Democracia Econômica: um passeio pelas teorias*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007, 196p.

DRAIBE, S. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 27-64.

DUGGER, W. M. *Social economics: one perspective*. Review of social economics, vol. 35, December, 1977, p. 299-310.

FARIA, V. E. *Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas*. Novos estudos CEBRAP, no. 29, março de 1991, p. 98-119.

FARIA, M.; SANCHEZ, F. A Economia Solidária no Governo federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, Édi, et al (orgs). *Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p.413-442.

FRAISSE, L. Os desafios de uma ação pública a favor da economia social e solidária. In: In: FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006, p. 237-244.

FRANÇA FILHO, G. (2006). Economia popular e solidária no Brasil. In: FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006, p. 57-72.

FREITAS, M. La política pública de ESOL en Brasil. In: ANALES del 28º Congreso Internacional de Ciriec. Valladolid, España, mayo de 2011.

FREITAS, M. *As políticas públicas de economia solidária no Governo Federal: 2003-2010*. Dissertação de Mestrado. Campinas: IE-Unicamp, 2012.

FONTANEAU, B.; NEAMTAN, N. N.; WANYAMA, F.; MORAIS, L.; POORTER, M. *Social and Solidarity Economy: building a common concept*. Reader 2010 – 1st. International Academy of SSE. ITCILO - Turin, 2010.

GAIGER, L.I. A dimensão empreendedora da economia solidária: Notas para um debate necessário. *Outra Economia* - Volumen II - Nº 3 - 2º semestre/ 2008 www.riless.org/otraeconomia.

GOMES, A . *Democracia participativa e planejamento do território: análise da participação pública no caso português*. Dissertação de Mestrado. ISCTE, Portugal, 2007.

GREFFE, X. The Role of the Social Economy in Local Development. In: NOYA, A .; EMME, G. *Social economy: building inclusive economies*. OECD, 2007.

HEIDEMANN, F. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 2ª.ed. Brasília: Editora Unb, p. 23-40.

HENRIQUE, Wilnês. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre a desigualdade no Brasil*. Campinas: IE / UNICAMP (Tese de doutorado), 1999.

HERRERA, A . La generación de tecnologías em lãs zonas rurales. In: DAGNINO, R.(org). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: Komedi, 2010, p. 23-52

HINTZE. S. *La política es un arma cargada de futuro : economía social y solidaria en Brasil y Venezuela . - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010.*

HIROTA, M. Y. *Perspective of solidarity economy in Asia*. In : Asian Alliance of Solidarity Economy – Paper. 2010. (Disponível em : <http://aa4se.com/>).

HORIE, L. *Política econômica, dinâmica setorial e a questão ocupacional no Brasil*. Campinas: IE – UNICAMP, 2012 (Dissertação de Mestrado).

JEANTET, T. *La economía social europea o la tentación de la democracia en todas las cosas*. CIRIEC – España, 2001, p. 34-49.

ICAZA, A . M. Políticas públicas e economia solidária no Rio Grande do Sul. In: FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006, p. 171-180.

ILO Regional Conference “*The Social Economy – Africa’s Response to the Global Crisis*”, Johannesburg, 19-21 October, 2009. Compendium of Key presentations and technical documents/papers.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Estudo realizado em parceria com o IPEA, ABONG e GIFE, 2004, 120p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desemprego e desigualdade no Brasil contemporâneo*. In: Comunicados do IPEA, no. 76, fevereiro de 2011.

KITAZAWA, Yoko. *Japan’s Lost Decades and a Women-led Socio-Solidarity Economy*. In : Asian Alliance of Solidarity Economy – Paper, 2010. (Disponível em : <http://aa4se.com/>).

KRAYCHETE, G.; SANTANA, A. Economia dos setores populares e inclusão socioprodutiva: conceitos e políticas públicas. In: *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: IPEA e MTE, no. 52, agosto de 2012, p. 55-62.

KREIN, J. D. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, M., HENRIQUE, W. *Trabalho, mercado e sociedade*. São Paulo: UNESP/UNICAMP, 2003.

LAL, et al. *Public Works and Employment Programmes: towards a long-term development approach*. International Poverty Center, 2010.

LANCE, E. *Políticas públicas para o desenvolvimento econômico solidário do Brasil*. SENAES (www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog-txdiscussao), 2006.

LAVILLE, J.L. et al. (Dir.). *L'économie solidaire, une perspective internationale*. Paris: Desclée de Broker, 1994, 79 p.

LAVILLE, J.L. Ação pública e Economia: Um quadro de análise. In: FRANÇA FILHO, LAVILLE, J.L.; G.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006, p. 21-38.

LAVILLE, J.L.; FRANÇA FILHO, G.; MEDEIROS, A .; MAGNEN, P. Introdução. In: FRANÇA FILHO, LAVILLE, J.L.; G.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006, p. 11-19.

LEITE, M. P. *A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades*. Trabalho elaborado no âmbito do projeto: A crise do trabalho e as novas formas de geração de emprego e renda. Campinas: Unicamp, Faculdade de Educação, 2008.

LEITE, M.P. *Cooperativas e trabalho: um olhar sobre o setor de reciclagem e fábricas recuperadas em São Paulo*. Faculdade de Educação e Doutorado em Ciências Sociais/UNICAMP, Campinas/SP, 2011.

LESSA, Carlos, et al. *Pobreza e política social: a exclusão nos anos 90*. Praga: Estudos marxistas, no. 3, set- 1998, p. 59-86.

LEVESQUE, B., JOYAL, A., CHOUINARD, O. *L'autre économie. Une économie alternative*. Québec, Canada: Presses de L'Université de Québec, 1989, 125 p.

LIMA, Ana Luiza Machado. O fenômeno da Economia Solidária: reflexões em um campo de estudo controverso. In: Revista Integração, no. 25, abril de 2003 (<http://integracao.fgvsp.br/ano10/05/index.htm>).

LIPIETZ, A. *Pour lê tiers secteur. L'économie social et solidaire: pourquoi et comment?*. Paris: Éd. La Découverte/ La Documentación française, 2001, 86p.

- LISBOA, A M. A emergência das redes de economia popular no Brasil. In: Dal Ri, Neusa Maria (org). *Economia Solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho*. São Paulo: Arte & Ciência, 1999, p. 55-89.
- LUCAS, Emma. Social development strategies of a non-governmental grassroots women's organisation in Nigeria. In: *International Journal of Social Welfare*, vol. 10, Issue 3, July 2001, p. 185–193.
- LYONS, M.; PASSEY, A . *Need public policy ignore third sector? Government policy in Australian and the UK*. In: *Australian Journal of Public Administration* 65(3):90-102 September, 2006. Published by Blackwell Publishing Limited.
- MARX, K. O capital: crítica da Economia Política. São Paulo: Difel. Livro I, vol.II, cap. XXIII, p. 712-752, 1985.
- MATTOSO, Jorge. *A desordem do trabalho*. Campinas: Scritta, 1995, (Tese de doutoramento – IE / UNICAMP).
- MONTOLIO, José Maria. *Economía Social: concepto, contenido y significación en España*. CIRIEC – España, no. 42, noviembre, 2002, p. 5-31.
- MONZÓN, José Luis. La Economía Social: tercer sector de un nuevo escenario. En: DEFOURNY, J. MONZÓN (Dirs.). *Economía Social: entre economía capitalista y economía pública*. CIRIEC-España, 1992, p. 11-16.
- MONZÓN, José Luis. Raíces y perspectivas de la Economía Social. En: *Documentación Social*, no. 103, 1996, p. 105-121.
- MONZÓN, José Luis. Cooperativas, Economía Social y Globalización. En: *Economía Social y cooperación al desarrollo en Ibero América*. Madrid: MTAS / FIES, 2004, p. 8-27.
- MONZÓN, José Luis. *Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del tercer sector*. CIRIEC- España, no. 56, noviembre de 2006, p. 9-24.
- MORAIS, L.P. *Economia Social e Solidária: do que se trata este complexo e contraditório setor? Balanço, tendências e perspectivas para análise do caso brasileiro*. In: ANAIS do Congresso Nacional da ABET. Salvador, Bahia, 2007 (CD ROM).
- MORAIS, L. P. *Economía Social en España y Andalucía: presente y futuro*. Trabajo Final de Master. Sevilla: Facultad de Ciencias del Trabajo, 2007 a, 94p. (CD ROM).
- MORAIS, L.P.; BACIC, M. *Economía Social y programas de emancipación por medio de emprendimientos sociales en Brasil: los avances y las dificultades actuales*. In: ANAIS do 27º Congresso Internacional Ciriec. Sevilla, 2008 (CD ROM).
- MORAIS, L.P.; BACIC, M. *Economía Social y Solidaria y políticas públicas en Brasil: notas preliminares*. In: ANAIS do 53 ICA. México, 2009 (CD ROM).

MORAIS, L.P.; BACIC, M. *Solidary economics and public policies in Brazil: challenges, difficulties and opportunities in a world undergoing transformation*. In: ANAIS do 3º Congresso Internacional de Investigadores de Ciriec. Ostersund, 2009a (CD ROM).

MORAIS, L. P.; BORGES, A .C.; BACIC, M.J. *Social and solidarity economy, land development and new paradigms of production and consumption: is another development possible?* In: ANAIS do 28o. Congresso Internacional do Ciriec. Berlin, 2010 (CD ROM).

MORAIS, L. P.; BORGES, A .C. (org). *Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras*. São Paulo: Instituto Polis, 2010, 468p.

MORAIS, L.P.; BACIC, M.J. *Programas de emancipación econômica y Economía Social: avances y dificultades del emprendizaje em Brasil*. In: CIRIEC – España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, no.70, abril, 2011, p. 81-100.

MORAIS, L. *De estratégias de supervivência a la elaboración de políticas públicas: la contribución de la economía social y solidaria (ESS) en América Latina y Europa*. In: ANALES del VII Congreso Internacional Rulescoop, València, España, 2012.

MORENO, A. S. *Análisis económico del sector no lucrativo*. València: Ed. Tirant lo Blanc, 1996.

MORENO, A. S., CHAVES, R. *Balance y tendencia en la investigación sobre tercer sector no lucrativo*. Especial referencia al caso español. CIRIEC- España, no. 56, noviembre de 2006, p. 87-116.

MYRDAL, G. *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica*. Madrid: Gredos Editorial, 1967.

MYRDAL, G. *Objetividad en la investigación científica*, Fondo de Cultura Económica, 1970.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. 8ª édition. Paris: Presses Universitaires, 2010.

NAVARRO-YAÑES, C. *El nuevo localismo*. Municipio y democracia en la sociedad global. Córdoba, España: Diputación de Cordoba, 1998.

NEAMTAN, N. *The Social and Solidarity Economy: towards an ‘Alternative’ Globalisation*. Langara College: Vancouver, 2002.

NEAMTAN, N. ; DOWNING, R. *Social Economy and community economic development in Canada: next steps for public policy*. Issues paper prepared by the Chantier de Léconomie Sociale and the Canadian CED Network, 2005.

NEVES, E. *Fragilidades e contradições na utopia de uma outra economia*. In: ANAIS do 7o Congresso RULESCOOP, Espanha: Valência, 2012.

NYSSSENS, M. *Social Enterprise, At the crossroads of market, public policies and civil society*, London and New York: Routledge, 2006.

OFFE, Claus. A economia política do mercado de trabalho. In: _____ . *Capitalismo desorganizado*. Transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 19-69.

OFRENEO, R. P. *Solidarity Economy from the perspective of women home based workers in Southeast Asia: the alternative to the economics empire?* In: College of Social Work and Community Development, University of the Philippines, 2010.

ORTEGA, A . C. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Editora Alínea, 2008.

PEREIRA, Clara. *Economia Solidária: uma investigação sobre suas iniciativas*. Unicamp, Campinas. Dissertação de Mestrado, 2011.

PINHO, Diva. *O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro*. São Paulo: CNPQ, vol.1, 1982.

POCHMANN, M. *A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2001.

POCHMANN, M. *Economia solidária no Brasil: perspectivas e limites*. In: IPEA, Boletim Mercado de Trabalho, no. 24, agosto de 2004, p. 23-32.

POCHMANN, M. *Qual desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publisher Brasil, 2009, 167p.

POIRIER, Yvon. *The Origins and Development of the Concept 'Solidarity Economy'*. In: Asian Alliance of Solidarity Economy – Paper, 2010. (Disponível em :<<http://aa4se.com/>>).

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

POLLET, Ignace. *Cooperatives in Africa : the age of reconstruction : synthesis of a survey in nine African countries / Ignace Pollet ; International Labour Office*. - Dar es Salaam: ILO, 1 v. CoopAfrica working paper ; no.7), 2009.

POORTER, M. *The integrative nature of the SE within the four ILO Decent Work dimensions, ILO EMP/COOP*, 2010.

PUTNAN, R. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

QUIJANO, A . *Sistemas alternativos de produção*. In: SOUZA SANTOS, B. (org). *Produzir para viver*. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

RADRIGAN, M. *Informe diagnostico nacional de Chile*. In: MONZÒN, L (Dir). *Economía Social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo com equidad em America Latina*. *FUNDIBES / IUDESCOOP*, 2010, p. 25-108.

RAMIREZ, B.; BENITO, E. (orgs). *Desarrollo local: manual de uso*. Madrid: ESIC, Editorial, 2000.

RICARDO, Júlio. *Terceiro Sector e Economia Social e Solidária em Portugal: algumas pistas para reflexão*. Paper, 2008. Disponível em: <http://www.animar-dl.pt/vezvoz/ver_artigo.php?id=120>.

RODRIGUES, M. M. A . *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SALINAS, F. *Economía Social: una forma diferente de hacer empresa*. *Sociedade y utopia*. Revista de Ciências Sociais, no. 22, Novembro de 2003, p. 95-115.

SANTOS, Boaventura. Prefácio. In: SANTOS, B. *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. RJ: Francisco Alves, 1978. .

SANTOS, M. Circuitos espaciais da produção: um comentário. In: SOUZA, M.A.; SANTOS, M. (orgs). *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986, p. 121-134.

SCHMITT, C.; TYGEL, D. Agroecologia e economia solidária: trajetórias, confluências e desafios. In: PETERSON, P. (Org). *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009.

SCHIOCHET, V. Prefácio de FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.M.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*, 2006.

SCHIOCHET, V. Políticas Públicas de Economia Solidária – breve trajetória e desafios. In: BENINI, Édi, et al (orgs). *Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p.443-452.

SCHWENGBER, A .; PRAXEDES, S.; PARRA, H. Programa Oportunidade Solidária; construindo uma política pública de economia solidária. In: FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 125-145.

SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – 2010 e 2012. Ministério do Trabalho e Emprego (www.mte.gov.br/senaes), Brasil.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SELTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M.; COOKET, S. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 3.ed., 1974.

SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (SENAES). MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Disponível em: WWW.mte.gov.br/senaes, 2012.

SERAFIM, M; DIAS, R. Conceitos e ferramentas para a análise de Política Pública. In: BENINI, Édi, et al (orgs). *Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p. 305-338.

SERVA, M., ANDIÓN, C. A economia social no Brasil: panorama de um campo em construção. In: URALDE, J.M. *La Economía Social em Iberoamérica: um acercamiento a su realidad*. Madrid: MTAS/FUNDIBES, 2006, p. 39-86.

SILVA, Sandro P. *Economia Solidária e políticas públicas de desenvolvimento local: uma análise de dois programas de gestão pública no Brasil*. In Revista Perspectivas em Políticas Públicas, vol. II, no. 3, p. 45-67. Belo Horizonte, jan-jun de 2009.

SINGER, Paul. *Força de trabalho no Brasil*. SP: CEBRAP, Caderno no. 3, 1971.

SINGER, P. *Economia solidária: geração de renda e alternativa ao neoliberalismo*. In: Revista Proposta, no. 72, março – maio, 1997, p. 5-13.

SINGER, P. Economia dos setores populares: propostas e desafios. In: KRAYCHET, F.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SOUZA SANTOS (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SINGER, P. A Economia Solidária no Governo Federal. In: Textos de Discussão IPEA-*Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: IPEA; MTE, no. 24, agosto de 2004.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-87.

SOUZA, A. Política pública de economia solidária e desenvolvimento territorial. In: *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: IPEA e MTE, no. 52, agosto de 2012, p. 63-70.

TAVARES, Maria da Conceição. A economia política do Real. In: MERCADANTE, A. (org). *O Brasil pós Real: a política econômica em debate*. Campinas: IE / UNICAMP, 1997, p. 101 – 130.

TEIXEIRA, T.C., DOMINGO, A. S. La conformación del cooperativismo en Brasil: tendencias y desafíos en el siglo XXI. CIRIEC- España, no. 43, noviembre de 2002, p. 205-226.

TESCH, W. Economía Social en el Brasil: espacio y potencial- el desafío de la construcción de una cultura participativa en una sociedad patrimonialista. En: *Economía Social y cooperación al desarrollo en Ibero América*. Madrid: MTAS / FIES, 2004, p. 60-90.

THOMPSON, J. . DOHERTY, B. *The diverse world of social enterprise: A collection of social enterprise stories*, International Journal of Social Economics, Vol. 33, p.361 – 375, 2006.

TOSCANO, Fernando Sanchés. *Informe sobre la Economía Social en Andalucía*, 2002 (CD ROM).

TRAVAGLINI, C.; BANDINI, F.; MANCINONE, K. *Social Enterprise Across Europe: a comparative study on legal frameworks and governance structures*. Report , 2008.

TREMBLAY, C. Advancing the social economy for sócio-economic development: international perspectives. In: *Canadian Social Economy Research Partnerships – Public Policy Papers Series*, no. 1, 2009.

ULLRICH, The *Development of Venezuela's Popular Economy*. Disponível em: <<http://www.greens.org/s-r/51/51-13.html>>, 2010.

VAINER, C. *Controle Político ou utopia experimental?*. Unitrabalho Informa, III, no. 10, Janeiro de 2000. (<http://www.unitrabalho.org.br/boletim/artigos/vainer.html>)

VIEIRA, Fabiano Mourão. *Coerência e aderência da economia solidária: um estudo de caso dos coletivos de produção do MST em Mato Grosso do Sul / Fabiano Mourão Vieira*. -- São Paulo, 2005. 456 p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2005

VIVERET, Patrick. Por uma soberania ascendente. *Cadernos Le Monde diplomatique*. Edição Especial Fórum Social Mundial. p. 8 Janeiro 2001

VUOTTO, M. Informe diagnostico nacional de la República Argentina, MONZÒN, L (Dir). *Economía Social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo com equidad em America Latina*. FUNDIBES / IUDESCOOP, 2010, p. 25-108.

WANYAMA, F. The qualitative and quantitative growth of the cooperative movement in Kenya. In: DEVELTERE, P.; POLLET, I.; WANYAMA, F. *Cooperating out of poverty*. Geneva: ILO, 2008, p. 91-127.

YUNUS, M. *Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Ática, 2008, 263p.