

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL:
UMA REFLEXÃO PRELIMINAR DOS PROGRAMAS DO
GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO 2003-2007**

FÁBIO JOSÉ FERRAZ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo

São Carlos

2008

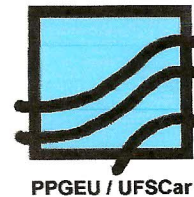
**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

F381es Ferraz, Fábio José.
Economia solidária e desenvolvimento local : uma
reflexão preliminar dos programas do governo federal no
período 2003-2007 / Fábio José Ferraz. -- São Carlos :
UFSCar, 2013.
132 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São
Carlos, 2008.

1. Economia solidária. 2. Desenvolvimento local. 3.
Território. 4. Cooperação. 5. Autogestão no trabalho. I.
Título.

CDD: 334.7 (20^a)



FOLHA DE APROVAÇÃO

FÁBI O JOSÉ FERRAZ

Dissertação defendida e aprovada em 04/12/2008
pela Comissão Julgadora

Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo- Presidente
Orientador (DECiv/UFSCar)

Prof.ª Dr.ª Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante
(Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente/UNIARA)

Prof. Dr. José Francisco
(DECiv/UFSCar)

Prof. Dr. Archimedes Azevedo Raia Jr.
Presidente da CPGEU

DEDICATÓRIA

Ao apóstolo que predica a sua crença; ao mártir que, com sacrifício supremo, reafirma a sua fé; ao poeta que semeia sonhos, ilusões e esperanças; ao pioneiro que anuncia uma nova aurora; ao reformador social que antecipa novos ciclos históricos; aos libertadores de povos que fundam nacionalidades; ao artista que cria inusitadas imagens de beleza; ao estadista que visiona para a sua pátria incessantes horizontes de renovado progresso; ao utopista que persegue um ideal de justiça e ao revolucionário que a realiza, - a todos que portam no espírito e no coração, a luz que redime; a aspiração que alenta, a chispa que abrasa e ilumina; aos que trilham os ásperos caminhos que guiam à grandeza humana e aos que vivem para a humilde glória tranqüila de servir, seja ajudando o trigo a florir, a rosa a arder na flama de suas pétalas vermelhas, a criança a ser feliz, na alegria de sua meiga inocência, ou ainda aos que lutam para libertar a humanidade de tudo quanto a deprime e a degrada, a todos êles se equiparam, de todos êles se aproximam, com todos êles se irmanam os jovens, os representantes de gerações não contaminadas.

É que todos eles são precursores de novos tempos.

Franklin de Oliveira

Que é a Revolução Brasileira? (1963)

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo, meu orientador, pelas inestimáveis indagações e contribuições que tão bem contribuíram para o desenvolvimento de minhas pesquisas;

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana (PPGEU) pelos conhecimentos obtidos e pela oportunidade de realização dessa pesquisa;

À CAPES – Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – pela bolsa de estudos concedida no período de março/2007 a março/2008;

Aos professores e coordenadores da INCOOP – Incubadora Regional de Cooperativas Populares – pela convivência e pelo conhecimento que recebi sobre o movimento da Economia Solidária;

Aos meus pais, Sebastião e Nadir, meus filhos Arthur e João Vicente e a meus irmãos, Flávia e Fernando, pelo acompanhamento, conforto e amor que me têm propiciado todo o tempo.

SUMÁRIO

Resumo	7
Apresentação	8
Capítulo 1 – Do Desenvolvimento Local: Perspectivas Teóricas	13
1.1. O Desenvolvimento Econômico como Padrão de Desenvolvimento	14
1.2. Algumas Teorias de Desenvolvimento	19
1.2.1. O Historicismo	19
1.2.2. O Evolucionismo ou a Teoria da Decolagem	20
1.2.3. A Teoria do Centro/Periferia e o Estruturalismo	21
1.2.4. O Ajuste Neoliberal	22
1.2.5. Novas Concepções de Desenvolvimento	23
1.3. O Capital Social e suas Variáveis	26
1.3.1. A Sociedade e sua Cultura como Propulsoras do Desenvolvimento	26
1.3.2. Conceituação de Cultura	26
1.3.3. Apontamentos Históricos do Capital Social	29
1.3.4. As Diferentes Abordagens do Capital Social	31
1.4. O Ator e o Sistema	32
1.5. A Geografia do Desenvolvimento e a Lógica Territorial	35
1.5.1. O Desenvolvimento Territorial	36
1.5.2. O Desenvolvimento Regional	37
1.5.3. O Desenvolvimento Local	38
1.5.4. O Desenvolvimento Endógeno	40
1.5.5. O Desenvolvimento Sustentável	41
1.6. O Desenvolvimento Econômico Local	44
1.7. O Desenvolvimento Local para além de seu Aspecto Econômico – Uma Perspectiva Cultural do Desenvolvimento Local: Solidariedade e Educação	48
Capítulo 2 – Da Economia Solidária e de seus Processos	54
2.1. A Economia Solidária segundo Três Teóricos Sul-Americanos	55
2.2. Principais Características da Economia Solidária	62
2.2.1. Solidariedade	62
2.2.2. Cooperação	65
2.2.3. Autogestão	66

2.3. Conceitos correlatos	68
2.3.1. Economia Social	69
2.3.2. Economia Popular	71
2.3.3. Economia do Trabalho	74
2.4. Karl Polanyi e a Economia Plural	77
Capítulo 3 – Das Políticas Públicas de Fomento ao Desenvolvimento Local e à Economia Solidária	81
Capítulo 4 – Das Categorias de Análise, Estratégia Geral da Pesquisa e Métodos de Coleta e Análise de Dados	85
4.1. Categorias de Análise	85
4.2. Estratégia Geral da Pesquisa	85
4.3. Metodologia	86
Capítulo 5 – Dos Programas Governamentais	92
5.1. Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR) da SPR/MI	92
5.2. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) da SDT/MDA	96
5.3. Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) da SESAN/MDS	109
5.4. Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD) da SENAES/MTE	112
Capítulo 6 – Da Análise das Políticas Públicas e das Teorias sobre Desenvolvimento Local e Economia Solidária	118
6.1. Sobre as Políticas Públicas de Fomento à Economia Solidária e ao Desenvolvimento Local implementadas pelo Governo Federal no Período 2003-2007	118
6.2. Sobre as Relações entre Economia Solidária e Desenvolvimento Local	122
6.3. Sobre o Papel que a Economia Solidária pode Desempenhar num Processo de Desenvolvimento Local	126
Considerações Finais	128
Bibliografia	129

RESUMO

As relações entre economia solidária e desenvolvimento local, apesar de vasta e recente bibliografia sobre ambos os temas, não estão bem delineadas nas obras de seus principais estudiosos. Por outro lado, vários são os programas e projetos do Governo Federal que abrangem essas duas temáticas, mas que, em princípio, também se dão de modo independente, não levando em consideração tais relações.

O objetivo principal dessa pesquisa foi de evidenciar que as políticas públicas levadas a cabo pela SPR/MI (Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional), pela SDT/MDA (Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário), pela SESAN/MDS (Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e pela SENAES/MTE (Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e do Emprego) através de seus programas e projetos de fomento à economia solidária e/ou ao desenvolvimento local, entendem diferentemente o papel da economia solidária como instrumento para o desenvolvimento local, não clarificando quais as relações entre os mesmos.

Um primeiro objetivo específico foi de compreender como os estudiosos dos temas em questão entendem as relações entre a economia solidária e os processos de desenvolvimento local.

Um segundo objetivo específico, mas não menos importante, foi de evidenciar que a economia solidária favorece os processos de desenvolvimento local ao fomentar e criar através de suas práticas a solidariedade, a cooperação, a confiança, a democracia, a participação popular e a emancipação social, que são condição *sine qua non* para tais processos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Economia Solidária, Desenvolvimento Local, Capital Social.

APRESENTAÇÃO

Teorias tradicionais de desenvolvimento econômico entendem que as inovações introduzidas na economia por conta de capital físico-financeiro resultarão encadeadamente em crescimento econômico, melhoria na distribuição de renda, aumento do nível educacional, queda no crescimento populacional e, conseqüentemente, aumento do bem-estar social como um todo.

Em contraposição, vem-se constatando nas últimas duas décadas pela literatura acadêmica (KLIKSBURG, 2000, 2002; FUKUYAMA, 2003; GALLICCHIO, 2002; FRANCO, 2001; MILANI, 2005) e nos relatórios de agências internacionais – PNUD, CEPAL, Banco Mundial, FAO, OCDE, entre outras – que as variáveis econômicas são insuficientes para produzir desenvolvimento social e ambientalmente sustentável e que fatores de ordem sociocultural e político-institucional impactam reconhecidamente na comunicação entre indivíduos e atores sociais, aumentando o grau de solidariedade e cooperação entre os mesmos e daí gerando melhores formas de interação social.

Ao mesmo tempo, novas teorias e políticas têm proposto que – diferentemente do desenvolvimento econômico em nível nacional liderado por governos centrais – as políticas de desenvolvimento sejam pensadas em nível territorial, regional e local de forma a levar em conta as particularidades de cada região e de seus atores locais (SOUZA FILHO, 2006; ALBUQUERQUE, 2004; BOISIER, 1996).

As recentes teorias sobre desenvolvimento local assentam-se no conceito de *endogenia* considerando que a sociedade e suas relações sociais internas têm fundamental importância no processo de desenvolvimento do território em que está situada. A sociedade, através de suas formas locais de solidariedade, integração social e cooperação, torna-se o principal agente da modernização e da transformação socioeconômica em uma dada região (BOISIER, 1997).

Entende-se, pois, sob essa ótica, que é a sociedade quem lidera e realiza o seu próprio processo de desenvolvimento, mobilizando os fatores produtivos disponíveis em seu território utilizando-se de seus valores e instituições locais como agentes de comunicação e operacionalização de tal processo. Um dado processo de desenvolvimento está, então, intrinsecamente ligado às características dos arranjos sociais e das relações cívicas encontradas em uma dada localidade.

Sobre esses mesmos pressupostos, Robert Putnam desenvolveu uma tese sobre as diferenças regionais entre o norte e o sul da Itália. Para esse autor, os altos índices de desenvolvimento socioeconômico da Itália do norte podem ser explicados pelas tradições cívicas, pelo *capital social* e pelas práticas colaborativas que serviram de base para tal região enfrentar, se adaptar aos desafios e se tornar uma das regiões mais desenvolvidas da Europa (MILANI, 2005).

Apesar da falta de consenso entre os diversos teóricos em relação à definição do termo, o capital social refere-se à conectividade entre os cidadãos, ao fluxo de informações, ao grau de confiança, solidariedade e cooperação entre os cidadãos de uma dada região ou território.

Segundo Paulo de Jesus,

O desenvolvimento local é entendido como um processo que mobiliza pessoas e instituições buscando a transformação da economia e da sociedade locais, criando oportunidades de trabalho e renda, superando dificuldades para favorecer a melhoria das condições da população local. (JESUS apud CATTANI, 2003: p. 72).

Para Armando de Melo Lisboa (2003), a solidariedade como forma de intermediação da informação e como ligação entre indivíduos pode beneficiar a coletividade. Segundo ele, “*nesta era de informação, a inteligência, a riqueza e o poder são crescentemente coletivos, nascem do compartilhamento e não da posse*” (LISBOA apud CATTANI, 2003: p. 249). Dessa forma, a emergência da solidariedade pode fazer com que as práticas econômicas se voltem para seu sentido moral. Tais práticas são particularmente visíveis no seio de uma família, na vizinhança e na comunidade. É nesse espectro da produção que podemos entender melhor como se dá a substituição da moral utilitarista pela moral da solidariedade. E é nesse sentido que a economia solidária pode vir a ser considerada como prática fundamental para o fomento da solidariedade numa dada comunidade ou localidade.

As primeiras práticas econômicas cooperativas modernas surgiram como alternativa ao capitalismo numa época em que o movimento operário passava por um período de tensão muito forte, no auge da revolução industrial. Nos dias de hoje, seu renascimento – de forma razoavelmente diferenciada – se dá em meio ao crescente desemprego estrutural e a uma precarização das relações de trabalho nunca antes vista, por conta do ajuste neoliberal, do desenvolvimento tecnológico e da globalização

econômico-financeira que tomou conta do cenário mundial e latino-americano nessas últimas duas décadas (SINGER, 2002).

Essa “reinvenção” do cooperativismo - que recebe diversas denominações tais como economia solidária, socioeconomia solidária, economia do trabalho, economia da dádiva, economia popular, entre outras - traz consigo valores próprios aos primeiros movimentos operários: solidariedade, cooperação, autogestão, igualdade de direitos e deveres, responsabilidade, etc. Seus empreendimentos se dão nas esferas da produção, da distribuição, do consumo, da poupança e do crédito e podem tomar a forma de cooperativas, associações, clubes de trocas, empresas autogestionárias, fundos rotativos, etc. Tais práticas econômicas estão crescendo não só no Brasil mas em vários países da América do Sul assim como em várias partes do mundo.

Diante disso, o entendimento e a teorização sobre as mesmas estão longe de ser unanimidade, o que nos incumbe de rever os principais estudos e buscar uma conceituação que nos sirva de base para a realização desse estudo. Para Paul Singer, a economia solidária é fundamentada “*na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção*” capitalista (SINGER, 2002: p. 112). A economia solidária surge, pois, como alternativa de geração de trabalho e renda para aqueles que foram excluídos do mercado capitalista.

As práticas econômicas solidárias, entretanto, dificilmente nascem espontaneamente, mas do resultado conjunto de políticas de governo, de agências de fomento e dos próprios trabalhadores. Ao longo da gestão anterior e dessa atual, o Governo Federal vem desenvolvendo uma política específica para tais tipos de empreendimentos levando apoio direto e indireto à economia solidária mediante o financiamento das entidades que difundem, amparam e incubam empreendimentos solidários. Ao mesmo tempo, o Governo Federal, através de alguns dos seus ministérios, vem também implementando políticas públicas de fomento ao desenvolvimento local tendo a economia solidária como um de seus eixos de atuação.

Para Kapron e Fialho,

O processo de elaboração e implementação das políticas públicas para a economia solidária e para a economia social permite a ampliação dos espaços de interação entre o Estado e a sociedade organizada, extrapolando os limites de atuação da esfera estatal, através da construção de parcerias entre instituições governamentais e entidades civis – organizações não-

governamentais, igrejas, universidades, institutos de pesquisa, centrais sindicais [...]. (KAPRON E FIALHO apud CATTANI, 2003: p. 215).

Desse modo, entenderemos as *políticas públicas* como sendo o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos dos cidadãos, onde tanto o Estado quanto a sociedade firmam um compromisso público na busca de resolução de determinados problemas (KAPRON E FIALHO apud CATTANI, 2003).

Uma vez entendendo a urgência do estabelecimento de processos de desenvolvimento local, do incremento de capital social e da multiplicação das práticas econômicas solidárias, o trabalho ora apresentado busca verificar a estrutura das políticas públicas (empreendidas pela SPR/MI, pela SDT/MDA, pela SESAN/MDS e pela SENAES/MTE) e dos arranjos institucionais voltados para tais objetivos e como esses objetivos estão interconectados.

Em relação a isso, nos perguntamos em que bases econômicas tais processos de desenvolvimento local e de formação de capital social *ex-ante* devem se assentar para produzir resultados satisfatórios. Qual seria então o papel da economia solidária nesses processos? Como e em que medida a economia solidária os beneficiaria? Qual o debate acadêmico existente sobre essa relação? Qual o papel do “empreendedorismo” coletivo, próprio das práticas econômicas solidárias, em tais processos em contraposição ao “empreendedorismo” individualista, premissa do modelo de desenvolvimento economicista e capitalista?

Esse trabalho procura, senão responder, ao menos sinalizar possibilidades de respostas a essas perguntas acima. Entendemos ser essa pesquisa de grande relevância científica já que escassas são as referências bibliográficas que tratam de tais relações por nós evidenciadas. Se e quando o fazem, não esmiúçam os canais de transferência entre as variáveis. Pelo lado das teorias de desenvolvimento local, a quase totalidade delas frisa a importância do empreendedorismo característico das práticas capitalistas baseado no binômio progresso técnico/acumulação de capital. Ainda que as novas teorias dêem valor ao capital social, pouco dizem a respeito de como criá-lo ou fortalecê-lo. Pelo lado da economia solidária, as relações de solidariedade, cooperação, democracia, etc. que caracterizam o ambiente interno dos empreendimentos parecem não ser externalizadas para o nível público e atingem, no máximo, uma dada cadeia produtiva. O mesmo é verdadeiro para as políticas públicas e programas que as secretarias e ministérios supracitados vêm desenvolvendo ao não explicitar tais relações.

Diante dessa dificuldade, objetivamos empreender uma leitura de tais políticas visando responder as seguintes perguntas: a) quais as relações entre a economia solidária e o desenvolvimento local contidas em programas da SPR/MI, da SDT/MDA, da SESAN/MDS e da SENAES/MTE no período 2003-2007?; b) tais programas explicitam tais relações?; c) quais condições exerce a economia solidária num processo de desenvolvimento local?

CAPÍTULO 1 – DO DESENVOLVIMENTO LOCAL – PERSPECTIVAS TEÓRICAS

O presente capítulo trata das várias conceituações que o termo *desenvolvimento* recebeu ao longo do tempo desde a sua vertente estritamente econômica onde fora tomada como mero crescimento até um âmbito maior ganhando nuances relativistas e complexas. Trata também de como a cultura, o capital social e a territorialidade são fundamentais para o seu equacionamento e determinação.

Desde já há algumas décadas que o conceito de desenvolvimento - tal qual utilizado pelo senso comum e pelas ciências sociais de uma maneira geral - vem passando por uma saudável evolução transformando-se de mera sinonímia do conceito econômico elementar de crescimento em um conceito multidimensional no qual se evidenciam parâmetros ambientais, econômicos, políticos, sociais, culturais, geográficos e, por que não dizer, também humanistas e espirituais.

Como bem frisa Boisier:

[...] hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, *momentum*, situación, entorno, o como quisiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio [...] (BOISIER, 2001 apud BOISIER, 2003: p. 1).

Essa transformação conceitual tem como pano de fundo uma mudança de perspectiva histórica onde os modelos racionais lineares, uniformes e fechados da modernidade não conseguem dar conta de apreender a realidade social em toda a sua diversidade e complexidade. Para além das extremas preocupações com o crescimento e equilíbrios macroeconômicos e com a primazia dos governos nacionais, as preocupações se voltam para a qualidade de vida das populações, para o empoderamento das mesmas, para a liberdade cidadã e respeito aos direitos dos povos, para a educação e a cultura, etc. Nessa direção, demanda-se uma nova base paradigmática que privilegie o não-linear, o holístico, o probabilístico, o subjetivo, o dialógico e a complexidade.

Continua Boisier em outro texto:

En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos, complejos y recursivos. Morin, Prigogine, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Luhmann, Maturana, Varela y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma (BOISIER, 2003: p. 7).

O desenvolvimento haverá de ser então um amplo processo de ativação e canalização de forças sociais no que tange às suas capacidades associativas, criativas e empreendedoras de modo que as populações se encham de um vigor energético sendo capaz de solver seus problemas estruturais e de proporcionar felicidade e boa qualidade de vida a todos seus cidadãos.

Uma vez que os atores sociais protagonistas dos processos de desenvolvimento só podem agir numa dada localidade e em relação a ela, de certo modo se contrapondo ao processo de globalização ora em andamento, o desenvolvimento local passa a se tornar um novo paradigma das teorias de desenvolvimento.

Para melhor entender como as teorias de desenvolvimento local se colocam nos dias de hoje, procuraremos fazer uma rápida leitura das mais diversas teorias que se estabeleceram ao longo do tempo.

1.1. O Desenvolvimento Econômico como Padrão de Desenvolvimento

O peso do caráter econômico conferido ao desenvolvimento é decorrência da hegemonia do paradigma científico de base cartesiana, utilitarista e positivista construído ao longo dos últimos 500 anos por nomes como Newton, Bacon, Descartes, Bentham e Comte, dentre tantos outros.

Os economistas – infelizmente, na sua grande maioria – foram “adestrados” por esse paradigma a entender os problemas econômicos e a realidade social tão somente como números e com soluções dedutíveis de suas hipóteses utilitaristas e individualistas. Ainda que para Adam Smith a economia política fosse uma ciência moral que tinha como principal objetivo estudar as melhores formas para que os homens se organizassem de tal maneira que a todos fosse permitida uma sobrevivência decente,

seus pressupostos utilitaristas transformaram a mesma numa teoria que busca tão somente a eficiência produtiva e o crescimento econômico.

Desde muito cedo, o conceito de desenvolvimento econômico foi utilizado como sendo muito próximo do conceito de crescimento econômico. Segundo Bresser Pereira,

[...] o desenvolvimento econômico é o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção. Nestes termos, o desenvolvimento econômico é um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural. É o aumento sustentado dos padrões de vida possibilitado pelo aumento da produtividade de determinadas atividades e/ou pela transferência da mão-de-obra dessas para outras atividades com maior valor adicionado per capita porque envolvendo maior conhecimento. É o aumento dos salários causado direta ou indiretamente por esse aumento da produtividade e essa concentração da população de um estado-nação nas atividades de maior valor adicionado. O quadro econômico-social em que esse processo histórico tem início é o da Revolução Capitalista; o quadro político é o da formação dos modernos estados-nação; o quadro ideológico é o do liberalismo e do nacionalismo; o quadro cultural é o da transição para a modernidade ou para o capitalismo enquanto sistema, além de econômico, cultural (BRESSER PEREIRA, 2006: p. 9).

Sendo então, para esse autor, o desenvolvimento econômico um fenômeno histórico, essa definição não é nem uma definição normativa nem hipotético-dedutiva, mas uma definição histórica que busca generalizar as experiências históricas de desenvolvimento dos países. Tal fenômeno tem seu advento em países (ou estados-nação) que realizam suas revoluções capitalistas e que se caracterizam pelo “*aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico*” (BRESSER PEREIRA, 2006: p. 1).

Quando da realização da revolução capitalista, o processo de desenvolvimento tende a se manter ao longo do tempo uma vez que existem mecanismos de mercado no próprio sistema que incentivam o aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos, os quais, por sua vez, mantêm uma auto-sustentação do processo. De qualquer forma, é certo que cada processo terá sua própria taxa de desenvolvimento a qual variará de acordo com a capacidade de cada estado-nação de utilizar suas estruturas institucionais, tais como o Estado e o mercado na promoção do desenvolvimento.

Uma condição fundamental para a ocorrência do desenvolvimento econômico, em maior ou menor grau, é a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento. É importante que uma nação, ao se dispor a competir internacionalmente, revele coesão

interna suficiente para melhor se beneficiar de seus recursos e de suas instituições, ou seja:

O crescimento da produtividade de um país depende, diretamente, da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico à produção. Investimento e progresso técnico, por sua vez, dependem, em geral, da qualidade das instituições formais (políticas, leis) e informais (práticas sociais ou usos e costumes) que cada sociedade nacional estiver adotando. Quando uma sociedade é capaz de conformar essas instituições e políticas econômicas para que elas assumam o caráter de uma estratégia nacional de competição internacional, aumenta a probabilidade de que as taxas de desenvolvimento sejam mais altas (idem, p. 2).

Nesse sentido, o Estado, aos olhos de tal teoria econômica do desenvolvimento, passa a ser o principal ator e instrumento de ação coletiva da nação para promover o desenvolvimento econômico através de uma estratégia nacional, que uma vez existindo e sendo ativa, atuará na manutenção de uma concertação entre governo, empresários, técnicos e trabalhadores na busca da competição econômica junto ao mercado internacional. Mais à frente, voltaremos à questão da coesão social numa perspectiva de solidariedade inter-institucional e do desenvolvimento local.

No intervalo entre a revolução comercial, que foi regida pela acumulação de capital, e da revolução industrial, que teve a aceleração do progresso técnico como uma de suas principais características, a formação dos estados-nação facilitou sobremaneira a ocorrência dos processos de desenvolvimento. Isso se deu, segundo esse autor:

[...] através da definição de instituições necessárias ao desenvolvimento capitalista, como a garantia da propriedade e dos contratos, a proteção da indústria nacional, e os mais variados sistemas de estímulo ao investimento produtivo, e também através da institucionalização da educação pública universal que permitirá o aumento da produtividade em toda a economia (idem, p. 4).

Tem-se claro, segundo essa perspectiva, que o desenvolvimento econômico só pode se dar a partir do momento em que haja um processo de crescimento da renda por habitante, do produto agregado por habitante ou da produtividade do trabalho, o que significa melhoria do padrão de vida da população. Mas entenda-se aqui melhoria do padrão de vida da população como um todo, não significando uma distribuição de renda mais eqüitativa. Apesar de uma ampla corrente de pensadores entender que o conceito de desenvolvimento econômico deve abarcar uma melhoria na distribuição de renda, a evolução histórica não comprova tal fato.

Por conta disso, ética e normativamente, a sociedade não pode buscar tão somente o desenvolvimento econômico. Além desse, a manutenção da segurança pública, a liberdade, a justiça social (esta implicando uma melhor distribuição de renda)

e a proteção ambiental são objetivos que a sociedade deve buscar com o mesmo vigor e prioridade.

Um outro ponto importante relativo ao desenvolvimento econômico é sua relação com o crescimento econômico. Aqui cabem duas posições. Uma primeira defendida por Joseph Schumpeter (1982) onde o primeiro seria caracterizado por inovações no processo produtivo e/ou mudanças profundas na sociedade e o segundo seria o mero crescimento da renda ou do produto *per capita*. Uma segunda posição, a qual advoga Bresser Pereira, contrariamente a Schumpeter, não consegue dissociar o desenvolvimento do crescimento econômico uma vez que – salvo situações particulares – *“as mudanças tecnológicas e de divisão do trabalho que ocorrem com o aumento de produtividade são acompanhadas por mudanças no plano das instituições, da cultura e das próprias estruturas básicas da sociedade”* (idem, p.12), tudo isso gerando crescimento econômico.

Se o desenvolvimento econômico é o objetivo primeiro dos sistemas econômicos capitalistas, o mesmo deveria ser o objetivo central da teoria econômica. Entretanto, nas escolas de economia dá-se muito mais atenção ao funcionamento microeconômico dos mercados e à macroeconomia. Isso é resultado do domínio dos economistas neoclássicos que buscam cada vez mais legitimidade científica para sua disciplina através da matematização, formalização e modelização dos mercados.

Para Bresser Pereira, os economistas neoclássicos perderam a capacidade de compreender os aspectos históricos institucionais do desenvolvimento:

Como a análise microeconômica permitia uma análise hipotético-dedutiva rigorosa dos mercados, pretenderam que estes promoveriam automaticamente uma alocação ótima dos recursos produtivos, e, em conseqüência, a estabilidade e o desenvolvimento econômico. Dessa forma, de acordo com esse ponto de vista neoclássico, deixava de ser importante estudar diretamente o processo histórico do desenvolvimento econômico e estratégias nacionais de desenvolvimento. Deixava de fazer sentido o que faziam os grandes economistas clássicos como Adam Smith e Marx: estudar estratégias que os estados-nação usavam para promover seu desenvolvimento. Bastaria estudar os mercados e garantir seu bom funcionamento (BRESSER PEREIRA, 2006: p. 16).

Perderam também a clara idéia de que são os sistemas sociais que produzem e distribuem riqueza, assim como constroem mercados e o próprio dinheiro. Levando isso em conta, estatui esse autor que *“a teoria econômica é a ciência da sociedade no seu aspecto econômico, tendo como fatores condicionantes dos comportamentos sociais três instituições fundamentais: estado, mercado e dinheiro”* (idem, p.17).

Assim, a ciência econômica deveria ter na teoria econômica do desenvolvimento sua razão de ser por explicar como as nações promovem o bem-estar de suas populações, tendo o estado como principal instrumento de ação coletiva e o mercado e o dinheiro como instrumentos complementares.

Não é isso o que acontece na prática. Vejamos, então, como cada escola econômica entendeu a questão do desenvolvimento econômico e que valor deu à mesma.

A escola clássica - representada por Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill - não deu atenção ao desenvolvimento econômico, uma vez que estavam por demais preocupados com os níveis de renda, lucros e salários e o capitalismo estava apenas iniciando sua fase industrial.

Karl Marx (com grande ajuda de Friedrich Engels), por seu turno, ao utilizar a análise econômica para fundamentar sua teoria da história, nos faz confundir – num primeiro momento - a análise do desenvolvimento das forças produtivas com a própria teoria do desenvolvimento. No entanto, ele estava focado nas leis que movem o sistema capitalista e não numa “teoria do desenvolvimento” propriamente dita.

A escola neoclássica – associada a nomes como Alfred Marshall, Leon Walras, Vilfredo Pareto e Eugen Ritter von Böhm-Bawerk – pelo fato de ignorar a existência de qualquer excedente econômico, já que o mercado se encarrega de acomodar todas as demandas e ofertas, entende que o desenvolvimento econômico é consequência do livre mecanismo de preços e de mercado.

Assim, é tão somente após a Segunda Guerra Mundial, largamente influenciada pelas idéias de John Maynard Keynes, que a teoria econômica verterá sua atenção para uma teoria do desenvolvimento econômico. E, na medida em que a grande maioria dos países intensificou seus esforços de crescimento do PIB, como forma de oferecer melhores condições sociais a seus povos, consolidou-se um domínio profissional dos economistas sobre o tema do desenvolvimento, fazendo com que se fortalecesse a sinonímia entre desenvolvimento, desenvolvimento econômico e crescimento econômico.

1.2. Algumas Teorias de Desenvolvimento Econômico

Para podermos iniciar o aprofundamento da discussão sobre desenvolvimento local, é pertinente fazermos um rápido levantamento das principais teorias do desenvolvimento econômico. Também é pertinente frisar que ao buscarmos um maior entendimento sobre processos de desenvolvimento local, necessariamente deveremos partir de teorias sobre processos de desenvolvimento de um modo geral para, daí então, entender como tais teorias apreendem o local.

1.2.1. O Historicismo

Já vem de longa data a idéia de classificar os sistemas econômicos históricos, classificando-os em tipos ideais – como categorias abstratas – levando-se em conta fenômenos com expressão quantitativa e parâmetros derivados do nível da técnica e do quadro institucional. Esse tipo de raciocínio – o de imaginar fases pelas quais todas as sociedades passam – tem acompanhado a filosofia européia desde o Iluminismo (FURTADO, 1983).

Adam Smith, ao se centrar na divisão do trabalho, chegaria a essa interpretação do processo de mudança social. A humanidade, buscando sempre o menor esforço, teria assim passado da caça, à criação, à agricultura, ao comércio e, em seguida, à indústria.

Em seguida, a escola histórica alemã utilizaria essa idéia para criar uma teoria interpretativa da história humana, chegando ao seu ápice com Marx, que foi quem melhor resultado teve na formulação de uma teoria da evolução histórica ao colocar a forma de apropriação dos fatores de produção como determinante da organização do sistema econômico e das fases dessa organização:

Em uma primeira forma histórica, não teria havido apropriação privada de fatores: seria o comunismo primitivo. Numa segunda, teria prevalecido a apropriação privada do fator humano: é a escravidão. Numa terceira, a apropriação privada da terra será o fator decisivo da organização econômica: é o feudalismo. Numa quarta, o controle do fator capital passa a ser o dado fundamental: é o capitalismo. Essas diferentes formas constituiriam fenômenos históricos, sendo um simples dado de observação que a humanidade conheceu na ordem cronológica indicada. Entretanto, essa ordem não seria arbitrária. Estaria determinada pela evolução das *forças produtivas*, conceito que inclui, em Marx, a acumulação de capital e o progresso técnico. A certo grau de desenvolvimento das forças produtivas

corresponderia determinada forma de organização da produção (FURTADO, 1983: pp. 109-110).

O trabalho de Marx foi muito além dessa constatação. O mesmo procurava entender e explicar porque determinada forma histórica era ultrapassada por outra. Sobre isso, continua Furtado:

Considera ele [Marx] que a apropriação privada dos bens de produção dá lugar a uma sociedade estratificada em classes, cujos interesses são essencialmente antagônicos. São os antagonismos, ou luta de classes, que provocam o desenvolvimento das forças produtivas, o qual, por sua vez, forçará mudanças na organização social (idem: p. 110).

Com isso, Marx demonstra que a história deve necessariamente passar por tais fases criando, assim, um determinismo histórico. Entretanto, essa teoria perderia prestígio entre os economistas na segunda metade do século dezenove uma vez que, com o processo intenso de industrialização nos principais países da Europa, o desenvolvimento passou a ser algo como processo natural e os economistas passaram a se interessar pelos processos de mercado.

Todavia, com os problemas apresentados pelos países ditos subdesenvolvidos na segunda metade do século passado, o interesse por estudos dessa natureza foram reavivados como forma de explicar as causas da riqueza e pobreza das nações.

1.2.2. O Evolucionismo ou “Teoria da Decolagem”

Essa teoria retoma a idéia de que o desenvolvimento se dá pela superação de uma série de fases. Ainda mais, busca entender as condições que um país deve reunir para ter sua economia desenvolvida estavelmente e com relativa rapidez.

O principal nome dessa corrente é Walt W. Rostow, que definiu cinco etapas para o processo de desenvolvimento: a) a sociedade tradicional, onde predomina uma estrutura determinada por funções de produção limitadas; b) a fase de transição, com uma ciência experimental em avanço, com pressão exógena concorrencial; c) a fase da decolagem, com modificações qualitativas nas estruturas econômicas, políticas e técnicas; d) a marcha para a maturidade, um período quando a economia aplica suas novas técnicas ao conjunto de seus recursos e; e) o consumo em massa, quando a acumulação possibilita ao país optar por diversos tipos de política e/ou financiar uma expansão do consumo em massa (FURTADO, 1983: p. 112).

Segundo Enrique Gallicchio (2002), um dos grandes críticos dessa teoria é Alain Touraine, o qual entende que o desenvolvimento é marcado por relações de dependência, de interdependência e de dominação muito além de uma simples racionalidade universal de crescimento econômico. Tal posição situa-se muito próxima da teoria discutida a seguir.

1.2.3. A Teoria do Centro-Periferia e o Estruturalismo

Teoria vinculada à CEPAL¹ e principalmente a Raúl Prebisch que procurou entender as causas do desenvolvimento através da análise da propagação e da repartição dos resultados da tecnologia e do progresso técnico. Tendo isso em vista, compreendeu a existência de um sistema econômico mundial com um centro – que comanda um processo de irradiação de tecnologia e o próprio desenvolvimento econômico – e uma vasta e heterogênea área periférica compreendida por países exportadores de produtos primários.

Diferentemente das teorias anteriores, essa teoria buscou explicar as desigualdades entre as economias nacionais que estavam se acentuando cada vez mais e, por conta disso, negar o pressuposto da escola neoclássica de que o livre comércio internacional tenderia a igualar relativamente a remuneração dos fatores de produção. E, devido à constatação de que existia uma deterioração persistente dos termos de troca (assim como continua hoje em dia) entre países centrais e periféricos, entendia não existir nenhuma tendência à passagem automática de uma fase qualquer a outra superior. Muito pelo contrário, a tendência era de que os países periféricos e subdesenvolvidos continuariam a sê-lo (FURTADO, 1983; GALLICCHIO, 2002).

Diante disso, surgiu uma teoria desenvolvimentista que transferia ao Estado a responsabilidade de atuar como coordenador e executor de medidas políticas que permitissem que uma racionalidade técnica pudesse gerar um maior progresso a essas nações e a suas camadas sociais mais debilitadas.

¹ CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, instituição criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de estimular a cooperação entre seus países membros.

Como sugere Gallicchio, “*en este marco [...] el actor principal era el Estado, desde la creación de ‘agencias públicas de desarrollo’, la promoción de la inversión en tecnología y la necesidad de expandir los mercados internos*” (GALLICCHIO, 2002: p. 4).

Tal teoria se insere numa concepção mais abrangente conhecida como *estruturalismo*. Segundo a mesma, o desenvolvimento é um processo sistêmico cujos componentes estruturais são interdependentes. Esse processo é determinado por uma racionalidade do sistema – sistema esse marcado por posições de dominantes e dominados - e não por uma lei evolutiva ou histórica. Isso faz com que a centralidade esteja muito mais na resolução das contradições do sistema que podem ser econômicas, políticas ou culturais. Segundo os teóricos desta linha, tão somente um processo revolucionário pode resolver tais contradições visto que o sistema tende a sempre reproduzir as relações de dominância.

1.2.4. O Ajuste Neoliberal

Nos anos oitenta, como resultado de uma onda inflacionária e da falência de vários Estados de Bem-Estar Social, os economistas neoclássicos voltam a dominar a discussão sobre as políticas econômicas em termos nacionais e mundiais.

Com a crise do endividamento dos países latino-americanos, essa nova escola (batizada de *neoliberal*) propõe um novo modelo econômico com vistas ao crescimento desses países. Tal modelo propunha entre outras medidas: a) a abertura unilateral ao comércio internacional; b) a privatização de empresas estatais; c) a desregulação dos mercados de bens, serviços e, principalmente, do trabalho; d) a liberalização do mercado de capitais com ampla privatização dos fundos de pensão; e) um severo ajuste fiscal, com uma drástica redução do gasto público; f) a reestruturação e redução de programas sociais e; g) o fim de qualquer forma de capitalismo de Estado e a reestruturação do Estado em relação à administração macroeconômica.

Ainda que a escola neoliberal não tenha delineado uma teoria do desenvolvimento propriamente dita, sustentavam, tal qual os neoclássicos, que o livre mecanismo de mercado se encarregaria de proporcionar aos países o desejado progresso técnico e a melhoria das condições econômicas de um modo geral.

Tal modelo, se bem tenha sido colocado em prática por boa parte dos governos latino-americanos na década de 90, deu sinais de esgotamento na década seguinte por conta da eleição de governos ditos “populares” e de discurso desenvolvimentista.

1.2.5. Novas Concepções de Desenvolvimento

Nos últimos anos, tem-se constatado o aparecimento e o fortalecimento de novos conceitos de desenvolvimento, para não dizer de “um” novo conceito, já que a grande maioria converge para uma mesma base paradigmática que privilegia o não-linear, o holístico, o probabilístico, o subjetivo, o dialógico e a complexidade.

Nas palavras de Sérgio Boisier:

En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos complejos y recursivos. Morin, Prigogine, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Luhmann, Maturana, Varela y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma (BOISIER, 2003: p. 7).

Um novo enfoque na maneira de entender o desenvolvimento apareceu já há mais de trinta e cinco anos quando o economista Dudley Seers em 1970 questionou o significado do desenvolvimento buscando relacioná-lo à realização do potencial da pessoa humana no que diz respeito à sua alimentação, ao nível de pobreza, ao emprego e à igualdade/equidade. Segundo ele:

As questões a serem colocadas sobre o desenvolvimento de um país são: O que tem acontecido com a pobreza? O que aconteceu com o desemprego? O que tem acontecido com a desigualdade? Se todos esses três têm declinado de altos níveis, então sem dúvida este tem sido um período de desenvolvimento para o países em questão (SEERS apud BOISIER, 2003: p. 5).

Uma segunda proposta conceitual para o termo em questão foi apresentada por M. Max-Neef, A. Elizalde e M. Hopenhayn em 1986 em um artigo intitulado “Desarrollo a la Escala Humana” no qual propunham “*una teoría de las necesidades humanas fundamentales y una concepción del desarrollo que rompe radicalmente com*

las visiones dominantes que lo hacen análogo al crecimiento económico” (ELIZALDE in INTERAÇÕES, 2000: p. 51).

Apesar de esse artigo ter ficado circunscrito ao mundo acadêmico, sua proposta trazia uma definição que resume proficuamente várias contribuições futuras:

Tal desarrollo [el desarrollo a escala humana] se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado (MAX-NEEF, ELIZALDE e HOPENHAYN apud BOISIER, 2003: p. 7).

Essa definição, como bem frisa Boisier (2003), estrutura-se na subjetivação do desenvolvimento, categorizando recursos não convencionais e tomando a questão da sinergia como ponto central.

Poucos anos mais tarde, tais questionamentos surtiram efeito e se materializaram em forma de um Índice de Desenvolvimento Humano consubstanciado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e inspirado por idéias de Amartya Sen, Mahbub ul Haq e Richard Jolly, entre outros. Tal índice vem sendo publicado desde 1990 pela instituição em seu Relatório Anual e enriquecera sobremaneira o debate sobre o desenvolvimento.

Muito além da instituição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o PNUD vem fazendo uma discussão contínua sobre o conceito ampliado de desenvolvimento humano, quais suas causas e conseqüências para os países e suas populações. Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1996:

El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente... Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia (PNUD, 1996: pp. 55-56).

É patente, para o PNUD, a valoração não-material do conceito de desenvolvimento. Dimensões como o empoderamento, a cooperação, a equidade, a sustentabilidade e a segurança em seus sentidos mais amplos são a tônica dos estudos da instituição.

No entanto, o IDH não inclui todas as dimensões que o conceito leva em consideração. O que ele, de certo modo, faz é refletir indiretamente tais dimensões

através de seus três componentes: longevidade, nível de conhecimento e qualidade de vida. O primeiro é medido pela esperança de vida ao nascer; o segundo é medido por uma combinação da alfabetização adulta com a taxa de escolaridade conjunta do primário, secundário e superior; e o terceiro é medido pelo PIB real per capita.

Para enriquecer ainda mais o debate sobre desenvolvimento e para acabar de vez com a hegemonia dos economistas em relação ao mesmo, levando-o definitivamente para o plano da intangibilidade e da complexidade, o então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Gali publicou, em 1995, o relatório “An Agenda for Development” onde definiu cinco dimensões para o desenvolvimento e reforçou a discussão sobre inter e multidisciplinaridade. As dimensões são tais como se seguem:

- 1) A paz como fundamento. A abordagem tradicional para o desenvolvimento pressupõe que ele se dá sob condições de paz. Ainda assim, isso é raramente o caso... O desenvolvimento não pode se dar facilmente em sociedades onde os assuntos militares são ou estão perto do centro da vida.
- 2) A economia como o motor do progresso. O crescimento econômico é o motor do desenvolvimento como um todo... Acelerar a taxa de crescimento econômico como uma condição para expandir a base de recursos e conseqüentemente para a transformação econômica, tecnológica e social... Não é suficiente, entretanto, buscar o crescimento econômico por si só.
- 3) O meio ambiente como a base para a sustentabilidade. Desenvolvimento e meio ambiente não são conceitos separados, nem podem ser concernidos sem se referir um ao outro.
- 4) A justiça como um pilar da sociedade. O desenvolvimento não acontece em um vácuo, nem é construído sobre uma base abstrata. O desenvolvimento ocorre dentro de um contexto societal específico e em resposta a condições sociais específicas... O povo de um país é o seu principal ativo. Seu bem-estar define o desenvolvimento.
- 5) A democracia como boa governança. A ligação entre desenvolvimento e democracia é intuitiva, ainda que seja difícil de ser elucidada... No contexto do desenvolvimento, melhorar a governança tem diferentes significados. Particularmente, entretanto, significa o projeto e o objetivo de uma estratégia nacional para o desenvolvimento. Significa assegurar a capacidade, a seguridade e a integridade das instituições básicas do Estado moderno (BOUTROS-GALI apud BOISIER, 2003: pp. 6-7).

1.3. O Capital Social e suas Variáveis

1.3.1. A Sociedade e sua Cultura como Propulsoras do Desenvolvimento

Uma análise mais atenta sobre o último item nos faz elaborar duas perguntas: primeiro, porque sociedades com supostamente a mesma quantidade de recursos naturais, materiais e humanos podem produzir processos de desenvolvimento diferentes? e; segundo, qual o papel que a sociedade, suas relações sociais e sua cultura desempenham no desenvolvimento de um dado território?

Como veremos mais à frente, diversos autores destacam o papel da cultura como elemento-chave no nível de desenvolvimento de uma dada sociedade que habita um determinado território. Antes disso, faz-se necessário levantar algumas noções conceituais do termo *cultura*, uma vez que o mesmo é extremamente complexo e importante para o nosso trabalho.

1.3.2. Conceituação de Cultura

Seguimos, aqui, a mesma estrutura desenvolvida por Vicente Fidélis de Ávila (2003) que busca explicitar o conceito sob três pontos-de-vista distintos – sociologicamente, antropológicamente e histórico-filosoficamente.

Sob o ponto de vista sociológico, Allan Johnson entende que:

Cultura é o conjunto acumulado de símbolos, idéias e produtos materiais associados a um sistema social, seja ele uma sociedade inteira ou uma família. Juntamente com ESTRUTURA SOCIAL, POPULAÇÃO e ECOLOGIA, constitui um dos principais elementos de todos os sistemas sociais e é conceito fundamental na definição da perspectiva sociológica (JOHNSON apud ÁVILA, 2003: p. 3).

Para esse mesmo autor, a cultura pode ser considerada sob dois aspectos: material e não-material. A cultura material compõe-se de todo produto de ação da vida social coletiva, desde o preparo de alimentos até a produção de computadores. A cultura não-material manifesta-se através de símbolos, tais como as diversas linguagens, e de idéias, manifestas através de atitudes, crenças, valores e normas (JOHNSON, apud ÁVILA, 2003).

É interessante notar que, para Ávila, a definição acima é incompleta, por não contemplar o tempo presente como momento de dinamização cultural, mas tão somente o passado, ressaltado pelo “conjunto acumulado” e o futuro, referido na “*definição da perspectiva sociológica*”.

De um ponto de vista antropológico, a cultura é todo um “*complexo de conhecimentos, crenças, arte, moral, lei, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade*” (TYLOR apud LARAIA, 2002: p. 25). Esse complexo influencia enormemente os comportamentos individual e social fazendo com que a humanidade se diversifique apesar de manter uma unidade biológica comprovada.

Nesse sentido, é nítido o dinamismo da reprodução cultural. Roque de Barros Laraia nos oferece um resumo da contribuição de Alfred Kroeber enriquecendo a definição de Edward Tylor:

1. A cultura, mais do que a herança genética, determina o comportamento do homem e justifica as suas realizações.
2. O homem age de acordo com os seus padrões culturais. Os seus instintos foram parcialmente anulados pelo longo processo evolutivo por que passou [...].
3. A cultura é o meio de adaptação aos diferentes ambientes ecológicos. Em vez de modificar para isto o seu aparato biológico, o homem modifica o seu equipamento superorgânico.
4. Em decorrência da afirmação anterior, o homem foi capaz de romper as barreiras das diferenças ambientais e transformar toda a terra em seu habitat.
5. Adquirindo cultura, o homem passou a depender muito mais do aprendizado do que a agir através de atitudes geneticamente determinadas.
6. Como já era do conhecimento da humanidade, desde o Iluminismo, é este processo de aprendizagem (socialização ou endoculturação, não importa o termo) que determina o seu comportamento e a sua capacidade artística ou profissional.
7. A cultura é um processo acumulativo, resultante de toda a experiência histórica das gerações anteriores. Este processo limita ou estimula a ação criativa do indivíduo.
8. Os gênios são indivíduos altamente inteligentes que têm a oportunidade de utilizar o conhecimento existente ao seu dispor, construído pelos participantes vivos e mortos de seu sistema cultural, e criar um novo objeto ou uma nova técnica [...] (LARAIA, 2002: pp. 48-49).

Aqui, diferentemente da definição sob o ponto de vista sociológico, é exatamente no tempo presente que a cultura se produz e reproduz. O *homem-coletivo* e o *homem-indivíduo* são ao mesmo tempo produto e processo dessa dinamicidade geradora de mudanças. Através da aprendizagem cultural (por processos de *socialização*

ou *endoculturação*), o homem-coletivo torna-se capaz de romper barreiras e transformar o ambiente para sua sobrevivência e o homem-indivíduo torna-se capaz de, por conta de sua ação criativa, causar inovações que reflitam no bem-estar da coletividade (ÁVILA, 2003).

Uma terceira e última definição do termo cultura pode ser dada sob um ponto de vista histórico-filosófico, está bem próxima do senso-comum. Sob este prisma, Nicola Abbagnano evidencia duas acepções básicas: uma própria do período da Antiguidade até o Iluminismo e uma segunda deste até nossos dias. Na primeira, a cultura é entendida como “*formação do homem, sua melhoria, seu refinamento*” (ABBAGNANO apud ÁVILA, 2003: p. 7). Na segunda, é o produto de tal formação, “*o conjunto dos modos de viver e de pensar cultivados, civilizados, polidos, que também costumam ser indicados pelo nome de civilização*” (idem, p. 7). Daí, sob este ponto-de-vista, cultura significa tanto a civilização mais adiantada e o produto dela, quanto as mais simples formas e manifestações da vida humana.

Munidos destas conceituações, mas sem nos ater a nenhuma especificamente, começamos a entender porque, a partir dos anos noventa, diversos autores – ao se voltarem para novos estudos sobre desenvolvimento – destacam a grande importância dos fatores culturais chegando até a transformá-los em *capital*, um novo fator de produção, tal como a terra, o trabalho e o capital propriamente dito.

Encontramos em Bernardo Kliksberg (2000) uma sistematização do Banco Mundial sobre quatro formas básicas de capital:

[...] el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el construido, generado por el ser humano que incluye diversas formas de capital: infraestructura, bienes de capital, financiero, comercial, etc.; el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población, y el capital social, descubrimiento reciente de las ciencias del desarrollo (KLIKSBERG, 2000: p. 2).

O *capital social* é, assim, para diversos autores uma forma de explicar como fatores culturais podem influenciar os processos e diferentes graus de desenvolvimento de diferentes países e regiões. Como bem o assinala Francis Fukuyama, “*el capital social son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social*”, sendo desta forma “*una manera utilitaria de mirar la cultura*” (FUKUYAMA, 2003: p. 15).

Kliksberg melhor delineaia tais relações:

La cultura cruza todas las dimensiones del capital social de una sociedad. La cultura subyace tras los componentes básicos considerados capital social,

como la confianza, el comportamiento cívico, el grado de asociacionismo. Como lo caracteriza el informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO [1996], “la cultura es maneras de vivir juntos (...) moldea nuestro pensamiento, nuestra imagen, y nuestro comportamiento”. La cultura engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación, y muchísimos otros aspectos que definen la identidad de las personas, y de las naciones.

Las interrelaciones entre cultura y desarrollo son de todo orden, y asombra la escasa atención que se les ha prestado. Aparecen potenciadas al revalorizarse todos estos elementos silenciosos e invisibles, pero claramente operantes, que involucra la idea de capital social (KLIKSBERG, 2000: p. 13).

O debate acerca do capital social e das categorias de análise que o mesmo permeia tem ganhado espaço entre as mais diversas disciplinas em especial as ciências sociais e econômicas – como não poderia deixar de ser. Na última década, um enorme volume de investigações e publicações sobre capital social e suas relações com o desenvolvimento (econômico, na maioria das vezes) fora realizado. Num primeiro momento, essas investigações são de caráter conceitual e essencialmente histórico, tentando compreender o que é exatamente, qual função desempenha e como se origina. Num segundo, as atenções começam a se voltar para problemas de mensuração e operacionalização e para problemas de *status* ontológico, ou seja, quais suas fontes, formas e conseqüências (ADAM & RONCEVIC, 2003; FUKUYAMA, 2003).

1.3.3. Apontamentos Históricos do Capital Social

Antes de sua popularização nas duas últimas décadas do século passado, a noção de capital social fora abarcada por diferentes autores em diferentes contextos, sendo os mais representativos Aléxis de Tocqueville, Max Weber e Jane Jacobs. Coincidentemente, esses três autores escreveram sobre a sociedade norte-americana.

Tocqueville, politólogo e historiador francês, ao escrever “A Democracia na América” (1835 e 1840, volumes I e II, respectivamente), buscou compreender as relações entre a riqueza da sociedade civil e o processo de estruturação da democracia. De acordo com Augusto de Franco (2006), Tocqueville, ao cunhar a expressão *governo civil* – referindo-se à capacidade da sociedade norte-americana (se bem se referia à Nova Inglaterra) de gerar ordem espontânea advinda da cooperação, o que a predispunha para o desenvolvimento –, estava se referindo à mesma idéia que o termo capital social é utilizado por Robert Putnan, como veremos a seguir. As análises do

primeiro autor procuraram salientar a importância do compromisso cívico para a construção de uma sociedade democrática.

Max Weber, economista político e sociólogo, em 1904 publicou “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” onde atestava que os valores pregados por seitas protestantes, em especial as calvinistas, foram extremamente importantes para o crescimento e desenvolvimento econômico das comunidades onde essas seitas estavam inseridas. Aos membros de tais seitas eram inculcadas certas qualidades éticas que facilitavam a realização de negócios, não apenas entre membros das seitas mas também entre outros porque o fato de pertencer a determinada seita já era pressuposto para um reconhecimento moral.

Segundo Carlo Trigilia, tal obra de Weber já incluía uma série de elementos cruciais para a definição do capital social, quais sejam:

(A) Uma rede de relações pessoais de natureza não-econômica (nesse caso associação religiosa, mas elas podem também incluir parentesco, associação étnica ou ideológica);

(B) A função das redes sociais era para capacitar a circulação de informação e confiança, levando a consequências econômicas para o desenvolvimento porque elas fomentavam trocas, em termos de crédito e relações entre firmas, ou entre clientes finais (hoje em dia, nós diríamos que elas diminuem os custos de transação nos termos do mercado);

(C) Informação e confiança foram referidas por Weber em termos de qualidades morais, quer dizer – na terminologia a qualidades que restringem o oportunismo como um recurso para a falsidade ou fraude nos negócios. De qualquer modo, informação e confiança podem também melhorar a circulação de recursos cognitivos como um alto valor econômico, ou seja, conhecimento não-codificado que estariam ligados à produção de bens e serviços e, portanto, à possibilidade de colaboração em processos de inovações de risco (TRIGILIA, 2001: p. 5).

Desse modo, ainda que Weber não tenha mencionado o termo capital social, ele concebeu a idéia de que redes sociais podem servir de instrumentos para influenciar a formação e consecução de relações empresariais.

Uma última autora que merece ser citada como precursora da definição do termo em questão é Jane Jacobs, urbanista canadense que escreveu um clássico na área chamado “Morte e Vida de Grandes Cidades Americanas”. Jacobs foi a primeira cientista social a usar o termo capital social tal como o utilizamos hoje em dia. Escrito em 1961, o livro trata do porquê de algumas cidades americanas esbanjarem vitalidade enquanto outras pareciam fenecer, estar morrendo. Sua constatação foi de que nos bairros das cidades que pareciam cheias de vida existiam redes de conexão pessoal que tratavam de assuntos públicos. A essas redes ela chamou de capital social e as

responsabilizou pela vitalidade das cidades contrapondo-as ao capital físico-financeiro (FRANCO, 2006, MILANI, 2005).

1.3.4. As Diferentes Abordagens do Capital Social

Podemos considerar relevantes três grandes linhas de estudos referentes ao capital social. Cada uma delas leva em consideração determinados aspectos que, de certo modo, evidenciam a formação dos seus fundadores. Ainda assim, todos os autores que se dispõem a estudar o conceito e suas categorias de análise são conscientes da dificuldade de se fazê-lo.

Bastante interessante é que a maioria dos autores - antes de dar suas contribuições e, no mais das vezes, procurar recriar uma definição ao termo - procura situar sua posição junto a uma ou outra escola. Por conta disso, nos ateremos às definições de seus fundadores apesar de termos em mãos uma diversidade de definições.

A primeira escola estrutura-se sobre o trabalho de Pierre Bourdieu, que definiu o capital social como sendo:

O agregado dos recursos atuais ou potenciais que são ligados à posse de uma rede durável de relações relativamente estruturadas de mútuo coleguismo e reconhecimento – ou em outras palavras, à associação a um grupo – que prove a cada um dos seus membros um arcabouço de um capital coletivamente possuído, uma “credencial” que os possibilita crédito, nas várias acepções da palavra (BOURDIEU apud ADAM & RONCEVIC, 2003).

O capital social é, para Bourdieu, “*o conjunto de relações e redes de ajuda mútua que podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar o indivíduo ou sua classe social*” (MILANI, 2005: p.14). Todavia, é interessante frisar que Bourdieu elaborou uma teoria com diversas formas de capital (econômico, simbólico, histórico, cultural e social) para explicar mecanismos de manutenção do sistema de estratificação social assim como a legitimação da estratégia de reprodução da classe dominante. De acordo com essa teoria, o capital social confere ao indivíduo e ao grupo ao qual pertence a oportunidade de participar de uma rede de relações que os permite ter maiores possibilidades de êxito na competição social. O capital social é, assim, um instrumento do qual o indivíduo se utiliza para obter benefícios de ordem privada e individual.

A segunda escola tem em James Coleman, sociólogo norte-americano com conexões com a teoria das escolhas racionais, seu principal teórico. Para Coleman:

Capital [social] é definido por sua função. Não é uma simples entidade, mas uma variedade de diferentes entidades tendo duas características em comum: elas consistem de algum aspecto de estruturas sociais, e elas facilitam certas ações dos atores – sejam pessoas ou instituições – dentro da estrutura (COLEMAN, 1988 apud ADAM & RONCEVIC, 2003).

Para esse autor, o capital social pode ser produtivo, inclusive tornando possível a realização de determinados fins que não seriam atingidos sem a sua presença. Para ele, as redes sociais teriam efeitos em atividades econômicas e poderiam facilitar a determinados atores atingir seus objetivos. Diferentemente de Bourdieu, para quem o capital social serve a indivíduos, para Coleman, os resultados são partilhados entre grupos, organizações, instituições ou uma sociedade inteira.

A terceira e última escola digna de nota baseia-se nos trabalhos de Robert Putnam, cientista político norte-americano que estabeleceu sua teoria comparando regiões italianas do norte e do sul através de seus graus de desenvolvimento. Para Putnam, “o capital social” [...] se refere a características da organização social, tais como confiança, normas, e redes, que podem melhorar a eficiência da sociedade em facilitar ações coordenadas” (PUTNAM: 1993 apud ADAM & RONCEVIC: 2003, p. 160). Putnam, levando essa definição em conta e baseado em suas observações sobre as regiões italianas, sugere que existe “um nexos conotativo entre os graus de associacionismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada sob o ponto de vista cívico e cidadão e a boa governança e a prosperidade econômica” (FRANCO, 2006: p. 1) de uma dada localidade, região ou país.

1.4. O Ator e o Sistema

Um outro enfoque teórico muito importante para a discussão sobre desenvolvimento é o que trata do problema da relação entre indivíduos e sociedade, ou seja, entre a ação (tanto individual quanto coletiva) e a estrutura social. Nesse sentido, a ação do ator social – individual ou coletivo – adquire importância fundamental nos processos de empoderamento e de obtenção de direitos econômicos, sociais e culturais na medida em que esse ator está totalmente inserido na estrutura social – guardando dentro dela margens de manobra – podendo assim modificar a mesma.

Pierre Bourdieu, autor que estrutura esse enfoque, centra parte de seus estudos na resolução da contradição do discurso moderno que, por um lado, promove a igualdade e, por outro, produz exclusão social. Mais detidamente, procura entender como culturas que exaltam a igualdade como um valor social central produzem processos de exclusão e divisão, entendendo que esses não são simplesmente causados por questões econômicas. Seu interesse está voltado para as relações existentes entre cultura, dominação e desigualdade social. Nessa perspectiva, são conceitos caros para este autor: *reprodução cultural*, *legitimação*, *classe social*, *hábito*, *campo* e *espaço social* (GALLICCHIO, 2002).

Bourdieu, baseado em Marx e Durkheim, coloca o ator social como indivíduo que age conforme o processo histórico mas também como agente socializado, ou ainda, como “agente de desenvolvimento”. Conforme salienta Gallicchio:

[...] se sustituye la relación ingenua entre individuo y sociedad, por la relación construida entre los dos modos de existencia de lo social: las estructuras sociales externas y las estructuras sociales internalizadas: lo social hecho cosas y lo social hecho cuerpo.

Las primeras refieren a campos de posiciones sociales históricamente constituidos y las segundas a habitus, sistemas de disposiciones incorporados por los agentes a lo largo de su trayectoria social.

Para Bourdieu las estructuras sociales existen dos veces: lo social está conformado por relaciones objetivas, pero también los individuos tienen un conocimiento práctico de esas relaciones. Esto impone a quien interviene sobre la realidad una doble lectura de su objeto de estudio. Estos conceptos teóricos son claves para comprender el quehacer del individuo en una perspectiva de empoderamiento. Según Bourdieu, objetivismo y subjetivismo son perspectivas parciales pero no irreconciliables. Ambas representan dos momentos del análisis, momentos que están en una relación dialéctica. La construcción del mundo de los agentes se opera bajo condiciones estructurales y según su habitus, como sistema de esquemas de percepción y apreciación, como estructuras cognitivas y evaluativas que adquieren a través de la experiencia duradera de una posición en el mundo social (GALLICCHIO, 2002: pp. 11-12).

Desse modo, o sentido das práticas e a reflexão sobre as possibilidades de apreensão da lógica que move os agentes sociais que produzem tais práticas em determinado contexto passa a ser uma tarefa importante para o estudo dos processos de empoderamento. Estrutura e hábito, relações objetivas e subjetivas acabam por dar nome a esse enfoque teórico de *construtivismo estruturalista* ou *estruturalismo construtivista* no sentido de que no mundo social existem tanto estruturas objetivas, que são independentes da vontade dos agentes, quanto ações criativas dadas por hábitos que levam a uma gênese social: “*Bourdieu considera como principios de estructuración de prácticas, no sólo la posición y la trayectoria del agente en el sistema de relaciones,*

sino también a los habitus incorporados por el agente, en cuanto esquemas de percepción, de evaluación y de acción” (idem, p. 12).

A respeito da reprodução cultural, Bourdieu afirma que o sistema educacional tem a função de selecionar e segregar socialmente a população em benefício das classes mais altas que, por conta disso, acabam herdando também o *capital cultural*, além do capital econômico. Desse modo, esse sistema cumpre a função de transformar os privilégios aristocráticos em privilégios meritocráticos de modo que estejam compatíveis com os princípios democráticos.

A legitimação se dá também como forma de reconhecer como natural a dominação social, de dar a força da razão ao interesse dos mais fortes, fazendo com que através da imposição de significações sejam geradas culturas dominantes e culturas dominadas. Tal constatação nos localiza dentro da lógica do poder, a qual tem um forte componente simbólico e cultural tornando-se, portanto, de extrema relevância para a análise dos processos de construção da identidade (GALLICCHIO, 2002).

Ao tratar do hábito, Bourdieu o considera como conceito-chave na articulação do individual com o social, das estruturas internas da subjetividade com as estruturas sociais externas. Tal como definido por Gallicchio:

El habitus es un sistema de disposiciones para actuar, sentir y pensar de una determinada manera, interiorizadas e incorporadas por los individuos en el transcurso de la historia. Se manifiesta por medio del sentido práctico, que es la aptitud para moverse, para actuar y para orientarse según la posición que se ocupe en el espacio social. Todo esto sin recurrir a una reflexión consciente, gracias a las disposiciones adquiridas que funcionan automáticamente. Es a la vez un sistema de producción de prácticas, y un sistema de percepción y de apreciación de prácticas (GALLICCHIO, 2002: p. 13).

O hábito é assim uma possibilidade de invenção subjetiva e ao mesmo tempo reprodutor de condições objetivas, ou seja, tem relação direta com a historicidade do agente e assim define também suas práticas e representações. Ao entender-se que os hábitos de indivíduos de uma mesma classe social tendem a ser os mesmos já que tais indivíduos são normalmente confrontados com as mesmas situações e condicionamentos, a relevância desse conceito em termos de empoderamento e, portanto, de processos de desenvolvimento se vê aumentada.

Um último conceito fundamental nessa teoria de Bourdieu é o de campo, que pode ser entendido como um sistema específico de relações objetivas, relações essas que podem ser de aliança ou conflito, de concorrência ou de cooperação. No campo da

construção do desenvolvimento local, diversos são os tipos de capitais em jogo: econômicos, sociais e culturais.

Da interação dos campos sociais com os hábitos individuais é que se faz possível estabelecer acordos que permitam caminhar em direção ao bem comum apesar das assimetrias de poder existentes (GALLICHIO, 2002).

1.5. A Geografia do Desenvolvimento e a Lógica Territorial

Um elemento que, em princípio, não recebera atenção especial das teorias acima mencionadas é a posição geográfica em que se dão os processos de desenvolvimento. Tendo-se em consideração que o espaço é um componente fundamental nas ciências econômicas e sociais e que é no *lugar* que a vida se desenvolve em todas as suas dimensões, a espacialização ou territorialização do desenvolvimento passa, assim, a ter centralidade em nossa discussão.

Boisier trabalha nessa direção mas com uma inclinação para transformar tais representações e identidades em capital, ou seja, colocá-las como potencialidades no fomento a um dado processo de desenvolvimento:

El punto de partida está en reconocer que el desarrollo – tal como se le entiende hoy día, pero como siempre ha sido - es un proceso que, requiriendo una base material, no oculta su naturaleza intangible [...] Siendo ello así, procede reconocer, con toda lógica, que sus factores determinantes o causales deben ser de igual dimensión y estos varios factores se han agrupado en categorías o diferentes clases de capital intangible [...] Se ha sostenido también – y éste es un punto crucial - que tales capitales intangibles [...] se encuentran más fácilmente en **espacios sociales y territoriales pequeños, de naturaleza proxémica, en que los contactos cara a cara, las costumbres y las tradiciones son muy importantes** (BOISIER: 1999, p. 20).

Vejamos como os conceitos de *território*, *região* e *lugar* se relacionam entre si e como adjetivam o conceito de desenvolvimento: podemos utilizar os termos *desenvolvimento territorial*, *desenvolvimento local* ou *desenvolvimento regional* indiscriminadamente? E adjetivos adicionais, tais como *sustentável* e *endógeno*, estão implícitos ou imprimem novas características aos primeiros?

1.5.1. O Desenvolvimento Territorial

Segundo o Novo Dicionário Aurélio, as definições de território que nos interessam são: “1. *Extensão considerável de terra; torrão.* 2. *A área dum país, província, cidade, etc. [...] 4. [...] Base geográfica do Estado, sobre a qual exerce ele a sua soberania, e que abrange o solo, rios, lagos mares inferiores, águas adjacentes, golfos, baías e portos*” (FERREIRA, 1986).

No entender de Santos (1999), território é:

[...] o conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais. [...] A configuração territorial, ou configuração geográfica, tem pois uma existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais (ÁVILA, 2000: p. 51).

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, território é:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (www.mda.gov.br/sdt).

Para Boisier, o território é simplesmente um recorte da superfície terrestre. Mas, como recorte da superfície terrestre, ele apresenta ao menos três características: a) é um território natural, onde se leva em conta os elementos primários da natureza, sem penetração ou intervenção humanas; b) é um território equipado, fruto da intervenção humana, caracterizado por sistemas de transportes, hidráulicos, atividades agrícolas, extrativas, etc. e; c) é um território organizado, onde existe uma comunidade que se reconhece como tal e em relação ao território que habita, que se regula mediante dispositivos jurídicos e político-administrativos. Nesse sentido, ao falarmos de desenvolvimento territorial, estamos levando em conta todas as três características, em especial a última que nos dá uma noção melhor de estratégia e ação. Ainda mais, o *territorial* do desenvolvimento nos dá a noção de qual a escala geográfica do processo em questão: se estamos tratando do mundo, do continente, de um país, região, estado, micro-região, município ou, ainda, uma comunidade específica. Portanto, pode-se dizer que o conceito de desenvolvimento territorial é bastante amplo e abrange outros

conceitos tais como o de desenvolvimento regional e desenvolvimento local (BOISIER, 1999).

O conceito de desenvolvimento territorial também pode ganhar uma nova nuance na medida em que a ele adicionamos perspectivas de ordem macro e micro. Numa perspectiva macro, levando-se em consideração que as tendências políticas e econômicas de escala mundial estão causando significativas mudanças geopolíticas que ao mesmo tempo criam organismos supranacionais e subnacionais (tais como territórios e cidades) que competem internacionalmente por capitais e mercados, podemos constatar uma progressiva demanda por descentralização política e territorial como forma de se ganhar competitividade.

Num plano micro, nota-se que o projeto de vida de cada indivíduo é cada vez mais estruturado em decorrência das características de seu entorno. Isso é tanto válido para aqueles indivíduos que fincam raízes quanto para aqueles que resolvem-se por migrar para outras áreas (BOISIER, 1996: p. 112).

1.5.2. O Desenvolvimento Regional

O desenvolvimento regional, tendo seu conceito derivado de uma espacialização territorial, consiste em um processo permanente de progresso de uma dada região, da comunidade que o habita e de cada indivíduo membro dessa comunidade e habitante desse território. É, então, um processo com três dimensões: uma dimensão espacial, uma dimensão social e uma dimensão individual (BOISIER, 1999: p. 7).

No entendimento de Boisier, um *sujeito coletivo* emerge de uma transformação sistemática do território regional:

[...] el “progreso” de la comunidad debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el “progreso” de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada, miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana (BOISIER, 1996: p. 7)

Esse mesmo autor toma de Hiernaux-Nicolás o conceito de *região*: “*es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala*” (idem, p. 8).

Desse modo, existirão regiões grandes e pequenas, de juízo e de fato, com diversos atributos.

1.5.3. O Desenvolvimento Local

O *lugar*, por sua vez, é descrito no Novo Dicionário Aurélio como: “*espaço ocupado*”, “*sítio ou ponto referido a um fato*”, “*espaço próprio para determinado fim*”.

Do substantivo *lugar* deriva-se o adjetivo *local* (FERREIRA, 1986).

Para López, quando se fala de local, substantivado, refere-se à:

Um espaço, uma superfície territorial de dimensões razoáveis para o desenvolvimento da vida, com uma identidade que o distingue de outros espaços e de outros territórios e no qual as pessoas conduzem sua vida cotidiana: habitam, se relacionam, trabalham, compartilham normas, valores, costumes e representações simbólicas (LÓPEZ apud ÁVILA, 2000: p. 25).

Já Guajardo busca enfatizar a natureza simbólica e identitária que floresce do local. Para esse autor, local é:

Um território de identidade e de solidariedade, um cenário de reconhecimento cultural e de intersubjetividade e também um lugar de representações e práticas cotidianas [...]. Necessidade de construir a partir da identidade cultural fundamentada sobre um território de identificação coletiva e de solidariedade concretas (GUAJARDO apud ÁVILA, 2000: p. 26).

Numa outra perspectiva, Di Pietro assim entende:

Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Actualmente se juega con la contraposición ‘local/global’ mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos (DI PIETRO apud BOISIER, 1999: p. 8).

Tal definição de local ganha um outro sentido, então, na medida em que se contrapõe a um território maior, como o global, o nacional ou o regional. Mas, de acordo com a definição de região de Hiernaux-Nicolás, podemos também inferir que existe uma sobreposição entre região e local.

À parte o fato do desenvolvimento local se tratar de uma prática sem teoria devidamente comprovada, os diversos conceitos sintetizados pelos autores que escrevem sobre o tema seguem ao menos uma entre três matrizes de origem, tal como sugere Boisier:

Primeramente, el desarrollo local es la expresión de una **lógica de regulación horizontal** que refleja la dialéctica centro/periferia, una lógica dominante en la fase pre-industrial del capitalismo, pero que sigue vigente aunque sin ser ya dominante [...] En segundo lugar, el desarrollo local es considerado, sobre todo en Europa, como una **respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste**, incluido el ajuste político supra-nacional implícito en la conformación de la UE; casi todos los autores europeos ubican el desarrollo local en esta perspectiva. En tercer lugar, el desarrollo local es estimulado en todo el mundo por la **globalización y por la dialéctica global/local** que ésta conlleva (BOISIER, 1999: p. 9).

Nesses termos, nos cabe, então, encontrar conceitos que estejam de acordo com cada uma dessas matrizes. Sob a lógica de regulação horizontal, Sérgio C. Buarque assim define desenvolvimento local:

Desenvolvimento local é um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo econômico* e a *melhoria da qualidade de vida* da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o *desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa*, com a qual interage e da qual recebe influências e pressões positivas e negativas. Dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa também alguma forma de *integração econômica com o contexto* regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças [...] exigindo competitividade e especialização (BUARQUE, 1999: pp. 09-10).

Como resposta à crise macroeconômica e ao ajuste monetário mundial, o desenvolvimento local é assim definido por Vázquez-Barquero:

Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (VÁZQUEZ-BARQUERO apud BOISIER, 1999: p. 11).

E na sua última acepção, como resultado da dialéctica global-local, o mesmo Sérgio C. Buarque sustenta que:

O desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta da *capacidade dos atores e da sociedade locais se estruturarem e se mobilizarem*, com base nas suas potencialidades e sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações (BUARQUE, 1999: p. 15).

1.5.4. O Desenvolvimento Endógeno

O conceito de desenvolvimento endógeno é resultado da reação às práticas e ao pensamento sobre desenvolvimento territorial predominante nas décadas de 50 e 60. Tal crítica se dá no sentido de que ainda que exista uma força propulsora de natureza exógena - dado o contexto da globalização, com alta mobilidade do capital – o desenvolvimento deve se fazer cada vez mais endógeno à medida que se apóia na cultura e na sociedade locais.

Nesse sentido, G. Garofoli assim o define:

Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local (GAROFOLI apud BOISIER, 1999: p.14).

Conforme sustenta Vázquez-Barquero, o desenvolvimento endógeno se materializa, dessa forma, devido “*a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local*”, (VÁZQUEZ-BARQUERO apud BOISIER, 1999: p. 15).

Boisier é ainda mais metuculoso ao evidenciar quatro planos diferentes do desenvolvimento endógeno:

La *endogeneidad* del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan, se cruzan entre sí.

Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el *plano político*, en el cual se le identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar.

En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el *plano económico*, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo...

En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el *plano científico y tecnológico*, es decir, la vemos como la capacidad interna de un sistema - en este de un territorio organizado - para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema.

En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el *plano de la cultura*, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial (BOISIER apud BOISIER, 1999: p. 15).

Entende-se, pois, que o desenvolvimento endógeno é resultado de uma forte articulação entre os atores locais e onde existe um projeto político coletivo.

1.5.5. O Desenvolvimento Sustentável

Ainda que, num primeiro momento, a “teoria” - ainda em construção - da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável possa parecer desconectada da discussão que estamos travando, com uma análise mais profunda, veremos que os princípios que estruturam a primeira são basicamente os mesmos.

A partir da década de 70 do século passado, com o agravamento dos efeitos negativos das ações humanas sobre o meio ambiente, a comunidade internacional - em especial, a ONU e suas subsidiárias - iniciou um movimento caracterizado por debates e estudos criticando o modelo de desenvolvimento em vigência pela geração de degradação ambiental e pobreza como subprodutos da opulência e da concentração de renda.

Em 1972, o Clube de Roma - um grupo de estudiosos que se reuniu pra discutir as causas e conseqüências socioambientais desse modelo - lançou o relatório “Os Limites do Crescimento”, no qual se propunha o *crecimiento zero* como forma de equilibrar a estabilidade econômica com a estabilidade ecológica buscando evitar a saturação do modelo referido (ARAÚJO, 2005). No mesmo ano, a ONU promoveu, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, com o intuito de se discutir aspectos relativos ao meio ambiente. Tal conferência gerou uma mensagem positiva em relação à exequibilidade de projetos ambientalmente adequados e que promovessem um desenvolvimento socioeconômico mais equitativo (TEIXEIRA ET AL, 1998).

Como resultado do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), foi lançado em 1987 um trabalho intitulado “Nosso Futuro Comum”, muito conhecido como Relatório Brundtland, onde, da relação entre desenvolvimento e meio ambiente, foram lapidados dois novos conceitos: sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. De acordo com esse relatório: “o

desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (WECD apud TEIXEIRA et al., 1998: p. 4).

Cinco anos mais tarde, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, tais conceitos foram instrumentalizados através do documento denominado “Agenda 21”, um plano de ação no qual, por meio de programas, se definiram objetivos, metas, atividades e meios de implementação para se atingir a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável.

O conceito de sustentabilidade, desde que entrou no debate público internacional, adquiriu tamanha complexidade a ponto de se tornar um conceito interdisciplinar.

Segundo Henri Acselrad, diversas matrizes discursivas vêm se associando a ela:

[...] a matriz da *eficiência*, que pretende combater o desperdício da base material do desenvolvimento, estendendo a racionalidade econômica ao “espaço não-mercantil planetário”; da *escala*, que propugna um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que ele exerce sobre os “recursos ambientais”; da *equidade*, que articula analiticamente princípios de justiça e ecologia; da *auto-suficiência*, que prega a desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos do mercado mundial como estratégia apropriada a assegurar a capacidade de auto-regulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento; da *ética*, que inscreve a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores de bem e de mal, evidenciando as interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida no planeta (ACSELRAD, 1999: p. 2).

Desde os primeiros estudos sobre os temas, a relação entre sustentabilidade e desenvolvimento sempre foi muito controversa, já que a primeira surgiu como um conceito caracterizado por uma crítica às desigualdades sociais e aos prejuízos ambientais gerados pelo segundo, bem como para contestar a reprodução daquele ao longo do tempo.

De acordo com diversos autores, ao se considerar a sustentabilidade uma qualidade de determinado processo e/ou território, deve-se fazê-lo sob as mais diversas dimensões, em especial a social, a econômica, a ecológica, a espacial ou geográfica e a cultural, tendo-se em conta que todas estão intimamente conectadas. Ou seja, não é somente a sustentabilidade dos recursos ambientais que se deve levar em conta mas também as relações sociais e as formas de apropriação dos recursos ambientais de determinado território.

O Relatório Brundtland preconizava que os países em desenvolvimento não seguissem o mesmo padrão de desenvolvimento que caracteriza os países de primeiro mundo mas que utilizassem tecnologias menos prejudiciais ao meio ambiente. Entretanto, não tocou num ponto central na discussão que é a questão da redistribuição dos recursos, que poderia trazer maiores benefícios ambientais e sociais (TEIXEIRA ET AL, 1998).

Nesse sentido, a utilização do termo desenvolvimento sustentável sem restrições pelos ideólogos do atual modelo, por agências internacionais e por consultores técnicos sugere uma necessidade de correção de rumos para que a proposta do desenvolvimento seja resgatada, as mazelas sociais e ambientais superadas e seu futuro garantido. Por outro lado, instituições do terceiro setor e movimentos sociais vêm tomando o conceito de sustentabilidade como uma possibilidade de substituir ou renovar a idéia de progresso para que se torne um novo princípio ordenador do desenvolvimento baseado no empoderamento das populações (ACSELRAD, 1998). O que está claro, no entanto, é que ainda tais conceitos estão em disputa por diversos grupos pretendendo adequá-los aos seus interesses.

De qualquer forma, a Agenda 21 propõe parâmetros bastante claros na instrumentalização de tais conceitos: a) coloca a responsabilidade da execução de um novo projeto de desenvolvimento nas mãos dos governos nacionais; b) coloca a sociedade civil, organizações internacionais, nacionais e sub-regionais como co-responsáveis; c) dá à relação entre necessidades humanas, atividades econômicas e degradação ambiental um papel central no processo bem como ao planejamento e gerenciamento no uso dos recursos ambientais em consonância com as condições e características das populações locais. Assim, o envolvimento dos diferentes atores de um dado território no planejamento democrático das questões socioambientais e de desenvolvimento torna-se um elemento inovador (ARAÚJO, 2005).

De forma análoga, ao se englobar as várias dimensões da sustentabilidade e do desenvolvimento, o que sobressai, uma vez mais, é a centralidade do *lugar* em que essas dimensões se materializam. É, portanto, sobre um sistema de referência territorial que tanto a sustentabilidade quanto um processo de desenvolvimento sustentável devem ser estruturados.

1.6. O Desenvolvimento Econômico Local

Ainda que pareça óbvio que a localização territorial de uma determinada atividade econômica seja fundamental para explicar suas características, tal relação foi por muito tempo considerada apenas de maneira marginal. O desenvolvimento econômico, após a crise do modelo fordista de produção, ganhou um enfoque local passando a levar em consideração em suas discussões os valores territoriais, a identidade, o grau de coesão e organização dos indivíduos e instituições dos territórios. Nesses termos, também as micro, pequenas e médias empresas passam a ser reconhecidas como responsáveis pelos processos de desenvolvimento assim como as relações que as mesmas mantêm entre si.

Alfred Marshall, em fins do século XIX, já havia tratado os processos de industrialização e desenvolvimento econômico em bases territoriais. No entanto, sua análise era estruturada na grande empresa integrada verticalmente e vinculada a processos de urbanização e aglomeração urbana. Ainda que tal enfoque seja, de certa forma, reducionista, o mesmo teve a importância de incorporar o território como unidade de análise. Mais ainda, ao fazer isso demonstrou a importância de um modelo estrutural ou sistêmico, não sendo possível considerar partes isoladas de um sistema e ignorar as relações de interdependência existentes entre as mesmas e entre essas e o todo (ALBUQUERQUE in DOCAMPO, 2007).

Assim, as empresas não competem de forma isolada, mas como pertencentes a uma rede de empresas e de instituições que criam *economias externas locais*. Sobre isso, explica Albuquerque:

En la definición de economías externas locales, el conocimiento constituye el elemento más importante de la producción, el cual llega a veces a convertirse en un patrimonio compartido por la comunidad territorial. Igualmente, las economías externas locales son también la existencia de eslabonamientos de empresas con otras empresas auxiliares o la complementariedad del mercado de trabajo local y el sistema productivo territorial. Todo ello forma parte del “*entorno territorial*” favorable al despliegue de condiciones de eficiencia productiva y competitividad del sistema productivo y tejido empresarial locales (ALBUQUERQUE in DOCAMPO, 2007: p.62).

Esse autor, baseando-se em Kliksberg e Tomassini, entende os sistemas produtivos locais como unidades de análise territorial onde as economias de produção internas às empresas se fundem com as economias externas locais expandindo a idéia de

setores econômicos e tamanhos de empresas para uma interação entre os mesmos e desses com os diferentes territórios. Nesse sentido, tornam-se essenciais ao desenvolvimento econômico as relações sociais através do fomento à cultura empreendedora do território, a formação de redes associativas entre atores locais e a construção do capital social (ALBUQUERQUE in DOCAMPO, 2007).

Ao se entender a inovação como um processo social resultante de um entorno territorial de caráter acumulativo e interativo onde os usuários e produtores de conhecimento se inter-relacionam e aprendem mutuamente uns com os outros, os sistemas produtivos serão tanto mais inovadores quanto mais os atores estiverem próximos e quanto mais agrupadas estiverem as empresas uma vez que mais facilitada será a aprendizagem social por conta do compartilhamento de uma mesma cultura e identidade culturais.

Um sistema territorial de inovação será, dessa forma, conformado como um conjunto de instituições de caráter territorial as quais contribuem para um processo de inovação. Essas instituições, tanto públicas como privadas, terão o papel de estimular as empresas locais a adotar “*normas, expectativas, valores, atitudes e práticas comuns e, em suma, uma cultura de inovação que é reforçada pelos processos de aprendizagem [...]*”(ALBUQUERQUE in DOCAMPO, 2007: p. 64). Tais instituições podem ser universidades, escolas técnicas e profissionalizantes, laboratórios de pesquisa, centros de transferência tecnológica e análise de mercado, associações empresariais, câmaras de comércio, etc.

Nessa perspectiva, um sistema territorial de inovação será então:

[...] una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un cluster o agrupamiento sectorial de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del cluster, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de I+D (públicos, privados o mixtos) y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos y los departamentos y agencias gubernamentales (ALBUQUERQUE in DOCAMPO: 2007, p. 64).

De acordo com esse mesmo autor, esse enfoque de sistemas territoriais de inovação acaba por revelar a importância dos aspectos institucionais, sociais, políticos e culturais de um dado território os quais estão presentes nas atividades econômicas e laborais. De outro modo, entende-se que uma capacidade endógena de aprendizagem e inovação se contrapõe ao um processo homogeneizador da globalização.

Um segundo ponto importante para a questão do desenvolvimento econômico local são os processos de descentralização e reforma do Estado, de modernização das administrações e gestão públicas que têm como principal objetivo proporcionar uma participação ativa da sociedade civil nos processos de desenvolvimento local. Esse aumento da participação exige tanto um impulso a iniciativas de planificação estratégica composta por atores territoriais quanto uma melhora nas condições de *governança*, entendendo-se por isso como um conjunto de mecanismos, processos e instituições através dos quais a cidadania e os grupos da sociedade articulam seus distintos interesses, realizam suas diferenças e exercem seus direitos e deveres.

Como bem sugere Albuquerque,

El avance de los procesos de *democratización y descentralización*, con el consiguiente incremento de funciones en las administraciones públicas territoriales, ha obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población desde sus respectivos ámbitos territoriales. Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales, y de los viejos enfoques redistributivos y asistenciales de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social (ALBUQUERQUE in DOCAMPO, 2007: p. 64).

Na medida em que avançam os processos de descentralização aumentam também os espaços para a realização de iniciativas de desenvolvimento local, assim como a prática e reflexão sobre as estratégias de desenvolvimento local constituem um enfoque inovador que leva a uma visão mais ampla e integrada sobre o próprio caráter do desenvolvimento e das políticas de desenvolvimento.

Muito importante é que a maior participação das administrações locais no desenvolvimento econômico e na busca de novas fontes de emprego acaba por gerar uma redistribuição de competências e funções em matéria econômica entre os diferentes níveis da administração pública.

Por outro lado, as estratégias locais de desenvolvimento desenhadas por uma concertação estratégica de atores socioeconômicos de um território bem como a cooperação público-privada supõem a aplicação de uma gestão compartilhada do desenvolvimento econômico que não seja simplesmente baseada em diretrizes emanadas do setor público nem também unicamente guiadas por forças do mercado.

Como bem sublinha Albuquerque:

Todo ello abre la posibilidad de vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias hacia los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores territoriales en la definición de estrategias de desarrollo económico local (ALBUQUERQUE in DOCAMPO, 2007: p. 66).

Um terceiro ponto sobre o desenvolvimento econômico local é que o mesmo não pode ser encarado simplesmente como desenvolvimento econômico do núcleo urbano do município, mas como desenvolvimento de toda área contemplada pelo território: urbana, periurbana e rural. Tem-se claro, também, que o âmbito local pode muitas vezes se estender por vários municípios unidos por características culturais socioeconômicas, geográficas, ambientais, etc. Essa questão fica muito clara quando do estudo dos arranjos produtivos locais, da localização territorial de empresas e outras atividades econômicas e da identificação de mercados de trabalho regionais.

Nesse sentido, torna-se imperiosa a elaboração de estudos sobre os sistemas de informação territorial. Seus objetivos serão tanto identificar e compreender a estrutura da produção e comercialização das atividades significativas para a economia local quanto identificar os mercados de trabalho para posterior capacitação de recursos humanos.

Um quarto ponto muito importante é que o desenvolvimento econômico local não pode ser encarado como orientado tão somente por suas características e forças endógenas mas deve levar em conta a relação global-local no sentido de buscar uma sinergia e o preenchimento de espaços entre as grandes empresas e os sistemas produtivos locais. Como bem define Albuquerque:

El desarrollo económico local no es únicamente la mejor utilización de los recursos endógenos ya que también se trata de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber endogeneizar los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida por los actores locales. De este modo, debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales (ALBUQUERQUE in DOCAMPO, 2007: p. 66).

Ou seja, a endogenia do processo de desenvolvimento local está muito mais pra um ângulo de visão do que para o involucramento em mercados locais. Desse modo, o local não é nada mais do que um corpo caracterizado por sistemas produtivos locais que se coloca em competição no mercado global.

1.7. O Desenvolvimento Local para além de seu Aspecto Econômico – Uma Perspectiva Cultural do Desenvolvimento Local: Solidariedade e Educação

Retomando a discussão sobre o papel da cultura nos processos de desenvolvimento local, damos agora um lugar de destaque à *formação* – como processo “*catalizador, animador, modificador, gerador e disseminador de cultura*” (ÁVILA, 2003: p. 11) – a qual, por um lado, é determinada por um arcabouço cultural ligando o passado ao presente e projetando esse para o futuro e, por outro, manifesta-se como um mecanismo de geração evolutivo-cultural no sentido de não somente reproduzir a cultura mas também reconstruí-la e redimensioná-la.

Para Ávila, o conceito de desenvolvimento local não pode ser entendido tão somente como um simples processo reativador de uma dada economia mas como um processo estruturado em um desenvolvimento sociocultural que dinamize todas as outras esferas sociais, inclusive a econômica. Segundo ele:

O desenvolvimento sociocultural se caracteriza [...] como um ponto de partida, de norteamento e de chegada do *desenvolvimento local*, passando pelas rotas do desenvolvimento econômico e meio-ambiental: daí por que implica permanente e ativa política de formação e educação comunitário-local [...] visando autoconscientização, auto-sensibilização, auto-estima, autoconfiança, auto-mobilização, auto-organização cooperativa e auto-instrumentalização também técnico-científica para a gradativa – porém contínua busca de rumos comunitários-locais, de forma que a comunidade-localidade se evolua para a condição de sujeito do seu próprio desenvolvimento, a partir de suas características, de suas potencialidades e em relação a soluções para problemas, necessidades e aspirações que lhe digam respeito mais direta e imediatamente (idem: p. 21).

Nesse sentido, segundo esse mesmo autor, “*o desenvolvimento local pode estar se constituindo como um novo paradigma, um grande e esperançoso presente de mudança cultural*” (idem: p. 21). E sendo um novo paradigma, faz-se necessária uma formação inclusiva de sucessivas gerações, uma vez que mudanças culturais não se processam de uma hora para outra.

Levando essa perspectiva em consideração, Ávila e um grupo de colaboradores conseguiu sintetizar uma definição de desenvolvimento local bastante ampla mas extremamente concisa:

[...] o ‘núcleo conceitual’ do desenvolvimento local consiste no efetivo desabrochamento – a partir do rompimento de amarras que prendam as pessoas em seus *status quo* de vida – das capacidades, competências e habilidades de uma “comunidade definida” – portanto com interesses comuns e situada em [...] espaço territorialmente delimitado, com identidade

social e histórica -, no sentido de ela mesma – mediante ativa colaboração de agentes externos e internos – incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar paulatinamente apta a agenciar (discernindo e assumindo dentre rumos alternativos de reorientação do seu presente e de sua evolução para o futuro aqueles que se lhe apresentem mais consentâneos) e gerenciar (diagnosticar, tomar decisões, agir, avaliar, controlar, etc.) o aproveitamento dos potenciais próprios – ou cabedais de potencialidades peculiares à localidade -, assim como a “metabolização” comunitária de insumos e investimentos públicos e privados externos, visando à processual busca de soluções para os problemas, necessidades e aspirações, de toda ordem e natureza, que mais direta e cotidianamente lhe dizem respeito (ÁVILA, 2000: p. 68).

Resumidamente, as principais características do desenvolvimento local, sob esse prisma, são: a) seu caráter endógeno, no sentido de metabolizar capacidades, competências e habilidades de se desenvolver em nível individual e comunitário; b) seu caráter democratizante e democratizador; c) seu caráter integrante e integrador; d) seu caráter auto-sustentável, decorrência de três primeiras características; e e) sua centralidade na comunidade, em cada comunidade-localidade.

Sem nos atermos a essas características, nosso interesse maior nessa seção é o de frisar a importância da formação nesse processo. E por conta disso, devemos nos focar na função que os *agentes de desenvolvimento local* realizarão nos mesmos. Partindo do princípio de que é comunidade quem deve assumir o papel de protagonista do desenvolvimento local, aos agentes de desenvolvimento caberá “*apoio logístico, na condição de autênticos pedagogos de formação e encaminhamento comunitário, para a [...] a escalada comunitária, ou seja, eles constituem a também aludida equipe de apoio*” (ÁVILA, 2003: p. 29).

Como devem, então, ser e atuar esses agentes de desenvolvimento local? Para Ávila:

- primeiro, que os Agentes de Desenvolvimento Local procurem se impregnar dos rumos do Desenvolvimento Local, e o principal deles consiste na autoemancipação da comunidade-localidade para o seu desenvolvimento em permanente equilíbrio com os contextos das demais comunidades em níveis regional, nacional e internacional;
- segundo, que, em função desses rumos, auxiliem (sem “carregar nas costas” ou guindar) as comunidades-localidades a encontrarem e trilharem os seus rumos de desenvolvimento, de acordo com as peculiaridades, potencialidades e condições de cada uma, visto que – rememorando o já dito várias vezes atrás - em relação a estas características todas as comunidades-localidades se diferenciam entre elas;
- terceiro, que os Agentes de Desenvolvimento Local se atentem à recomendação do poeta espanhol Antonio Machado “Caminhante, não há caminho. O caminho se faz ao caminhar” tanto para a comunidade em que estiverem atuando quanto para a lúcida prospecção das suas próprias maneiras de pensar e atuar (ÁVILA, 2003: p. 30).

Em relação à performance metodológica dos agentes de desenvolvimento local, para que os mesmos atuem como verdadeiros pedagogos de formação e encaminhamento comunitário, o autor declina em favor da *maiêutica socrática* e de algumas outras metodologias de ensino tais como a *aprendizagem baseada em problemas* e a *prática reflexiva*, não cabendo aqui discorrer sobre as mesmas, mas somente frisar que as mesmas procuram focar o aprendizado como um processo centrado na perspectiva dos alunos e da comunidade.

Uma conceituação de agente, bastante pertinente e enriquecedora é assim dada:

[...] no contexto do desenvolvimento local, o verdadeiro agente é aquele que efetivamente age simultaneamente agenciando, ou seja, é aquele cujo agir envolve intrinsecamente sempre algum tipo de intermediação entre pessoas e pessoas, realidades e realidades, problemas e problemas, oportunidades e oportunidades, potencialidades e condições de dentro e de fora da comunidade, que possam contribuir fundamentalmente no sentido de a comunidade, ela mesma, se tornar processualmente agente-agenciadora de seu próprio desenvolvimento.

[...] o agente de desenvolvimento local de fato age [...] trabalhando e influenciando para que a comunidade mesma desabroche capacidades, competências e habilidades de desenvolvimento, sem a imediatista pretensão de querer levar o desenvolvimento para a comunidade ou de querer erigir iniciativas desenvolvimentistas na comunidade, que não flua de seu real estágio de cultura, condições e política de progresso coletivo. Por essa ótica, pode-se entender, sem exagero, que o autêntico sentido do agente-agenciador/intermediador, aqui considerado, não é senão o de pedagogo comunitário ou maiêutico indutivo do desenvolvimento local em relação a todo o seu agir na comunidade localizada, a exemplo da metodologia maiêutica que Sócrates aplicava em seus discípulos. Isto quer dizer que a razão de ser de sua atuação, no todo ou em parte do universo comunitário local, será sempre e em última análise a da contínua e permanente formação educacional da comunidade para o desenvolvimento e não a de tomar por si mesmo iniciativas de desenvolvimento que brotem como cogumelos à sombra e à deriva das peculiaridades, capacidades e habilidades de própria comunidade interessada (ÁVILA, 2000: pp. 66-67).

A performance do agente pode ser dividida em vários passos ou dimensões metodológicas, que se sucedem e se completam sinergicamente:

a) conscientização, mobilização e organização comunitária: onde a comunidade deve se assumir como protagonista capaz de tomar iniciativas em prol do desenvolvimento;

b) atividades e projetos em domínios específicos: caracterizados por “ciclos de trabalho comunitário-cooperativo” em áreas tais como educação, saúde, habitação, agricultura, cultura, esporte, turismo, infra-estrutura, etc;

c) sistemáticos acompanhamentos, controle e avaliação: todas as atividades devem ser meticulosamente programadas, ordenadas, acompanhadas e constantemente

avaliadas necessitando-se de uma *reflexão analítico-avaliativo-realimentadora* que as mantenha no rumo teórico básico, norteador da totalidade do processo;

d) celebração/comemoração: necessárias para que a comunidade se consolide enquanto tal e através delas incluam os indivíduos dando-lhes um sentimento de pertencimento (ÁVILA, 2003).

Ao agente de desenvolvimento se imputa, portanto, a responsabilidade de realização de todos esses processos mas somente no papel de fomentador, de indutor do '*parto comunitário de conhecimentos e iniciativas*'.

Assim como o agente de desenvolvimento é o indivíduo que fomenta um determinado processo de desenvolvimento esse deve ser estruturado sobre uma *medula espinhal motriz* que, segundo Ávila,

[...] repousa tanto na capacidade quanto na real possibilidade de se chegar a consensos e desenvolver iniciativas solidariamente cooperativas, que incidam direta e constantemente nas dinâmicas de sensibilização, mobilização, organização, planejamento e ação conjunta no âmbito da comunidade-localidade a que se referir (ÁVILA, 2003: p. 34).

Tem-se claro que um processo de desenvolvimento local onde não haja envolvimento de todos os grupos da comunidade e cooperação solidária não pode ser denominado como tal, já que carecerá de energia e dinamismo necessários à ação positiva.

A solidariedade e a coesão são dois conceitos que andam *pari-passu* mas que guardam entre si determinadas diferenças. Vejamos:

A solidariedade representa o estado de ânimo (impressões, crenças e convicções) que gera volitivos, afetivos e efetivos laços de mobilização e cooperação (nos âmbitos de uma pessoa para com outra, de um grupo para com outro, dos membros de um grupo para com todo o grupo ou de membros para com membros do mesmo grupo) [...].

A coesão se caracteriza pela real concretização do estado de mobilização e cooperação de um grupo de pessoas, pequeno ou grande, podendo configurar-se como:

- coesão gregária, a que se efetiva com base em impulsos instintivos (ou algo bem próximo de sentimentos, interesses e finalidades primários-comuns) de autopreservação e/ou conservação de todo o grupo ou de parte dele, [...];

- e coesão solidária, resultante de volitivos, afetivos e efetivos laços de mobilização e cooperação, como se referiu acima, para cuja formação [...] boa dose de idealismo altruísta se soma a sentimentos, interesses e finalidades comuns, conferindo à união do grupo significância e relevância social que transcendem as imputadas aos esforços e dispêndios individuais implicados (ÁVILA, 2000: pp. 42-43).

Nesse sentido, pode-se inferir que a solidariedade, uma vez ativando a união das pessoas em determinados grupos e movimentando-se coletivamente na busca dos mesmos objetivos, leva a um estado de coesão comunitária tão importante para o processo em questão. E mais, tanto a solidariedade quanto a coesão solidária podem e devem ser constantemente educáveis, ou seja, a comunidade deve se informar, se atualizar e se impregnar desses hábitos culturais em direção à consecução dos rumos de seu desenvolvimento. Voltamos aqui à tarefa do agente de desenvolvimento local como autêntico pedagogo de formação e encaminhamento comunitário.

Como podemos entender a relação entre formação e educação nesse processo?

Ávila nos dá uma apoio:

Numa visão bem sintética de entrelaçamento entre formação e educação, diria que a primeira se situa no patamar básico de busca, decifração, discernimento e incorporação de sentidos e valores de determinada realidade e a segunda, a educação, dá o passo avante de a pessoa, no caso o educando, traduzir de fato esses sentidos e valores em rumos e procedimentos alternativos para o seu desenvolvimento físico, intelectual, moral e social. Portanto, formação e educação se complementam como fenômenos, vez que educação supõe formação como fundamento e formação precisa de educação para se concretizar na dinâmica existencial - individual e coletiva - das pessoas (ÁVILA, 2000b: p. 63).

E como também separar a educação comunitária da educação escolar no contexto do desenvolvimento local? Ambas se tornam duas frentes de uma mesma busca, se completam e se auxiliam mutuamente:

A educação comunitária, tal como acima caracterizada, é necessária no contexto do *Desenvolvimento Local* justo por atingir a comunidade como um todo, mas, por isso mesmo, sua dinâmica e seus efeitos, embora fundamentais, se tornam genericamente capilarizados. E é exatamente no processo de enraizamento comunitário tanto da conscientização quanto da exercitação de práticas de interação curricular entre escola e realidade, convergentes para o Desenvolvimento Local, que a educação escolar pode e deve prestar inestimáveis contribuições, porque: primeiro, a preparação de capital humano, nessa direção, se iniciará pelas crianças e adolescentes, perpassará os professores e toda a escola, assim como ecoará primeiramente nas famílias dos alunos para, em seguida e por disseminação, alcançar as demais famílias que compõem a base da comunidade; segundo, estará preparando gerações que se sucederão no processo de implementação e aperfeiçoamento do autodesenvolvimento de suas comunidades-localidades; e, terceiro, descobrirá que esse será também o melhor caminho para a melhoria inclusive da qualidade-quantidade do próprio ensino enquanto relação ensino aprendizagem (ÁVILA, 2000a: p. 37).

O desenvolvimento local deverá atuar como que um elo entre a educação comunitária e a educação escolar o que se transformará, dada determinada dinâmica, em “*sistema de capilarização, alimentação e oxigenação da evolução processual do desenvolvimento local*” (idem: p. 37), já que atingirá adultos e crianças e se reproduzirá

por gerações próximas e os tornarão aptos e competentes para definir seu próprio desenvolvimento.

CAPÍTULO 2 – DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E DE SEUS PROCESSOS

Esse capítulo procurará explicar sobre a economia solidária, suas práticas e princípios. Procurará também delinear em poucas linhas como a mesma se insere no sistema econômico de um modo geral, como se relaciona com o mesmo e com outras práticas também não hegemônicas.

A economia solidária vem, ao longo das últimas duas décadas e meia, se constituindo como um grande movimento social e ganhando em complexidade como um processo e como um conceito que buscam permear todo um conjunto de práticas socioeconômicas que têm a cooperação, a solidariedade e a autogestão como suas características principais. De acordo com Luis Ignacio Gaiger, tais práticas:

- a) assumem, em dose variável, um caráter coletivo no tocante à posse dos meios de produção, ao processo de trabalho e à gestão do empreendimento, minimizando a presença de relações assalariadas e provocando envolvimento com os problemas da comunidade e com as lutas pela cidadania;
- b) tendem a criar ou reforçar inúmeras instâncias de mediação e representação, tais como uniões associativas, federações cooperativas, redes de intercâmbio e organizações de fomento. [...];
- c) por sua inserção social e comunitária, cumprem adicionalmente uma série de funções, em saúde, educação, defesa de minorias, preservação ambiental etc., todas de interesse comum. A economia solidária coteja-se com o setor privado na criação de postos de trabalho e, com o Estado, na oferta de serviços sociais. Tende a rejeitar a separação entre o social e o econômico, a reconciliar a eficiência com a cooperação no trabalho [...]
- d) alinham-se ao fenômeno mais amplo da economia alternativa, que abrange múltiplos segmentos sociais, agentes e instituições e se apresenta como um movimento de crítica global ao sistema econômico capitalista, de acentuada tendência a encetar iniciativas concretas, em vista do desenvolvimento humano [...] (GAIGER, 2004: p. 803).

A economia solidária é um fenômeno de âmbito mundial, tendo ocorrência em todos os continentes uma vez que, de acordo com Paul Singer, se configura como uma *“resposta ao estrangulamento financeiro do desenvolvimento, à desregulação da economia e à libertação dos movimentos do capital, que acarretam, nos diversos países, desemprego em massa, fechamento de firmas e marginalização cada vez maior dos desempregados [...]”* (SINGER apud CATTANI, 2004: pp.116-117).

Esse movimento tem, na verdade, resultados mais amplos, ou seja, presencia-se também um aumento da economia popular, entendendo-se por isso como *“o conjunto de atividades econômicas e práticas sociais desenvolvidas pelos setores populares no*

sentido de garantir, com a utilização de sua própria força de trabalho e dos recursos disponíveis, a satisfação de necessidades básicas, tanto materiais como imateriais” (ICAZA & TIRIBA apud CATTANI: 2003, p. 101).

Nesse sentido, a economia solidária vincula-se à economia popular mas, para além dela, evidencia um caráter coletivo e cooperativo. Para o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), a economia solidária é:

[...] fruto da organização de trabalhadores e trabalhadoras na construção de novas práticas econômicas e sociais fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular. (FBES, 2006: p. 3).

Os trabalhadores, uma vez expostos ao desemprego, à sub-ocupação, ao trabalho precarizado ou informal, decidem-se por buscar alternativas de geração de renda que, muito mais do que a busca pelo lucro, são pautadas por objetivos de reprodução da vida² e de emancipação econômica e social.

A economia solidária tem seus antecedentes históricos em práticas econômicas cooperativistas e estudos que se deram juntamente com os primeiros movimentos de oposição aos nefastos resultados sociais causados pela primeira revolução industrial ainda no século XIX. Por um lado, Saint-Simon, Charles Fourier, Pierre Proudhon e Louis Blanc estruturaram suas teorias de forma que o bem-estar da classe trabalhadora deveria estar condicionado à sua associação econômica como cooperativas. Por outro lado, Robert Owen, um industrial inglês, criou modelos que foram por ele desenvolvidos na prática onde a democracia e a igualdade de trabalho e rendimentos eram suas características principais (MONTCHANE).

2.1. A Economia Solidária segundo Três Teóricos Sul-Americanos

A economia solidária e o cooperativismo, tais como são entendidos hoje em dia, guardam espaços de discussão em relação às suas origens, sentidos e propostas. Por um lado, temos uma distinção evidente de apreensão de tais conceitos entre teóricos de países centrais e países periféricos, como os da América do Sul, e por outro, uma

² Ou “reprodução ampliada da vida” conforme afirma Coraggio em grande parte de sua obra em contraposição ao conceito marxista de “reprodução ampliada do capital”.

discussão profícua entre esses últimos. Nossa discussão, nesse momento, se centrará no trabalho de três teóricos sul-americanos: Luis Razeto, José Luis Coraggio e Paul Singer.

Luis Razeto, sociólogo e economista chileno, talvez tenha sido o primeiro a cunhar a expressão *economia solidária* em 1984 quando publicou um texto chamado “Empresas de Trabajadores y Mercado Democrático” no qual frisava a diferenciação entre o cooperativismo tradicional e novas práticas econômicas associativas que surgiam da economia popular. Tais novas práticas se diferenciavam do primeiro por ressaltar a contradição entre a busca de relações sociais igualitárias no interior dos empreendimentos e as relações sociais de concentração/exclusão características do entorno das cooperativas e no mercado como um todo (CRUZ, 2006). A partir dessa constatação, Razeto se esforçaria para, partindo da crítica ao capitalismo e ao comunismo, fundamentar uma *nova economia* baseada no cooperativismo e na democracia. Nesse sentido, intentou estudar as estruturas microeconômicas baseadas numa ética da solidariedade, do igualitarismo, da democracia e da autogestão. Todavia, seus estudos se deram muito mais no sentido de construir um projeto de sociedade do que na formalização de análises científicas sobre observações empíricas sistematizadas. Implicitamente, para ele está mais do que provado que tais práticas existem e não deixam de crescer.

Ao explicar a origem da economia solidária, entende-a como uma resposta à crise da civilização moderna, “*como 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 – entendida aí como democratização das três esferas da vida social – seja o elemento ético fundador e preponderante*” (CRUZ, 2006: p. 42).

Segundo Razeto,

La economía de solidaridad rescata una concepción del hombre como persona libre abierta a la comunidad, sujeto de necesidades y aspiraciones de personalización en las dimensiones personal y comunitaria, corporal y espiritual de su naturaleza constituyente, capaz de actuar conforme a valores superiores, que no busca únicamente su utilidad individual sino que también ama a sus semejantes y se abre a sus necesidades, que se preocupa del bien común se proyecta a la trascendencia. Los valores del trabajo y la solidaridad, y ellos mismos pueden ser los que sostengan la nueva civilización latinoamericana, que bien podría ser una civilización de la solidaridad y el trabajo (RAZETO, 1997 apud CRUZ, 2006: p. 42).

Como bem se vê nesse trecho, Razeto busca situar a economia solidária num movimento de criação de uma nova ética e de uma nova estrutura de sociedade baseada na solidariedade. Segundo ele, tal movimento seria composto por vários processos

sociais em andamento os quais estariam tencionando as estruturas sociais, políticas e culturais na direção dessa nova ética e dessa nova estrutura de sociedade.

Entretanto, suas formulações mantêm-se sempre numa perspectiva de indeterminação de tais processos históricos de modo que os mesmos ficam na dependência de que os atores do nosso tempo sejam “*capazes de articular suas utopias em torno de um projeto civilizatório alternativo, que dê conta de uma mudança estrutural que se produza ‘de baixo para cima’ e que revolucione, portanto, a economia, a política e a cultura sob a perspectiva de uma nova ética inclusiva*” (CRUZ, 2006: p. 44).

Em relação às dinâmicas próprias das práticas econômicas solidárias, esse autor não avança além das perspectivas éticas nem contribui para uma definição conceitual delimitadora.

José Luis Coraggio, economista argentino, juntamente com outros colegas investigadores, iniciou seus estudos sobre a economia solidária buscando propostas alternativas de desenvolvimento local com foco em processos associativos diversos e tendo como objeto de estudo a economia urbana da Grande Buenos Aires.

Ao longo dos anos 70, 80 e grande parte dos 90, o panorama socioeconômico foi marcado pelos efeitos de políticas liberalizantes e do desmonte do Estado desenvolvimentista por qual passara aquele país, impondo à grande parte da população crescentes dificuldades de sobrevivência. A população mais pobre, principalmente das cidades periféricas à Grande Buenos Aires, frente a essa situação, cria estratégias de geração de trabalho e renda e atrai o interesse de estudiosos, dentre eles Coraggio, que, a partir daí, objetiva “*apreender as possibilidades e processos de resistência popular frente às mudanças em curso, buscando identificar estratégias possíveis de ação social, políticas e mesmo econômicas [...] que servissem como base para a formulação de uma política de desenvolvimento alternativa*” (idem, pp. 44-45).

Ao longo de alguns anos, tais idéias evoluem para uma proposta de desenvolvimento local estruturado na *economia social*, a qual era compreendida por ele como um amplo conjunto de iniciativas, relações e redes formadas por empreendimentos que tinham o fator trabalho como elemento de reprodução e que poderiam ser de caráter informal, familiar, cooperativo, autogestionário, etc.

Mas, como Coraggio buscava modelos alternativos às formas de estruturação neoliberais, ou seja, uma proposta ao modelo dominante, seu foco vai se ampliando e o espectro de iniciativas que viriam a fazer parte da economia social aumentaria também. Num texto de 2002, esse autor apresenta um novo conceito de economia social concorrente ao de economia pura e ao de economia política e caracteriza os empreendimentos que dele fariam parte:

Las organizaciones de la economía social pueden ser denominadas ‘empresas’, pero no son empresas capitalistas ‘con rostro social, humano’. Su lógica es otra: contribuir a asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de pertenencia o, por extensión, de toda la humanidad. Su gobierno interno se basa en la deliberación entre miembros que tienen cada uno un voto, pero admite la división del trabajo, sistemas de representación y control de las responsabilidades. No están exentas, sin embargo, de desarrollar prácticas que conspiran contra los valores trascendentes o los objetivos prácticos declarados, pero desde el inicio se autodefinen como ‘sin fines de lucro’, lo que nos las vuelve anticapitalistas, pero si no-capitalistas” (CORAGGIO, 2002: p. 2).

Em seguida, lista uma série de tipos de empreendimentos que fariam parte dessa economia social:

- cooperativas productoras de bienes y servicios para el mercado en general, para mercados solidarios, o para el autoconsumo de sus miembros;
- prestación de servicios personales solidarios (cuidado de personas, cuidado del medio ambiente, recreación, terapéuticas, etc.);
- canalización de ahorros hacia al crédito social, banca social;
- formación y capacitación continua;
- investigación y asistencia técnica;
- cooperativas de abastecimiento o redes de consumo colectivo para abaratar el costo de vida, mejorar la calidad social de los consumos;
- asociaciones de productores autónomos (artesanos, trabajadores de las artes, oficios, etc.) que venden juntos, generan sus propias marcas y diseños, compiten cooperativamente, etc.;
- asociaciones culturales de encuentro comunitario (barriales, de género o generaciones, étnicas, deportivas, etc.) y afirmación de identidades;
- redes de ayuda mutua, seguro social, atención de catástrofes locales, familiares o personales;
- sindicatos de trabajadores asalariados del estado o del capital;
- espacios de encuentro de experiencias, de reflexión, sistematización y aprendizaje colectivo (CORAGGIO, 2002: p. 2-3).

Fica patente no decorrer desse texto que sua preocupação maior é a de como articular tais tipos de empreendimentos num projeto maior de sociedade que tenha a reprodução da vida como ponto fundamental. Preocupa-se, dessa forma, com a possibilidade de tal projeto tornar-se realidade. Nesse sentido, propõe que se considere

dois elementos-chave na formulação de uma nova proposta: (a) que a geografia baseada em Estados Nacionais já esteja superada e (b) que se parta das relações socioeconômicas realmente existentes e que essas relações sejam possíveis de construir movimentos contra-hegemônicos exequíveis. Isso melhor se traduziria em como os setores se organizam atualmente em resistência ao sistema e como pode ser organizado um modelo geral que privilegie a reprodução da vida.

Num momento seguinte, o autor centra seus esforços em formulações teóricas sobre o desenvolvimento que levem em conta a centralidade no *local* para contrapor o vínculo do desenvolvimento ao global e ao âmbito macro. Toma como base que uma teoria alternativa de desenvolvimento deve levar em consideração questões outras que as do paradigma de desenvolvimento vigente. Como ele mesmo diz:

La pregunta debe ser otra: ¿Cómo organizamos nuestra capacidad de trabajo para poder, desde abajo, desde lo local, priorizar nuestras necesidades, definir nuestros recursos y proponer cómo la satisfacemos comenzando con lo nuestro? ¿Cómo nos articulamos solidariamente con otras localidades para crear un poder social de base territorial que se contraponga al poder del gran capital y de sus agentes en el Estado nacional y local? ¿Qué programa puede generar consenso y solidaridad horizontal para ese propósito? ¿Cómo reinstalamos una cultura de derechos humanos y sociales, la autoestima y el orgullo de ser lugareños y a la vez ecuatorianos, argentinos, latinoamericanos? ¿Cómo se reconstruye una comunidad local a partir de sociedades heterogéneas, desiguales, injustas? ¿Cómo recuperar nuestra historia productiva, nuestra historia de modos de vida, de las instituciones que fueron erosionadas por el Estado uniformador de la diversidad? ¿Cómo activamos las capacidades para sostenernos con lo nuestro y así generar un entorno capaz de descubrir y aprovechar oportunidades en el sistema más amplio de la economía? (CORAGGIO, 2003: p. 15).

Nesse caminho, Coraggio procura aprofundar a discussão propondo que, ao ter todas essas perguntas respondidas, se avance do conceito de economia popular (das maiorias, dos trabalhadores) para o conceito de economia do trabalho. Afirma ele que:

Se trata de partir de la realidad para transformarla y de respetar los tiempos que esa transformación requiere. Esto supone no ver la economía popular mejorada, solidaria o de los trabajadores como 'la alternativa', como un sistema social nuevo cuyos integrantes viven en catacumbas, autoorganizados a través de redes sin centro, sin Estado, y esperando el fin del capitalismo. Supone diferenciar entre la economía popular realmente existente – subordinada a la cultura, valores y poderes de la sociedad y el Estado capitalistas –, y la posibilidad que contiene de devenir una economía del trabajo – por oposición a la economía del capital. Para realizarse, esa economía del trabajo requiere pasar de la competencia individualista por sobrevivir – desde una UD [*unidad domestica*], desde un barrio o desde una localidad – a la acción asociativa en totalidades complejas para resolver mejor las necesidades democráticamente legitimadas de todos. La efectivización de esa posibilidad es inseparable del desarrollo de toda la sociedad, no puede ser inmediata ni resultado mecánico-reactivo del huracán de la globalización, sino que supone una construcción política desde las bases de la sociedad y desde un Estado democratizado, navegando en la

incertidumbre de la transición final del sistema-mundo dominado por el capital (CORAGGIO, 2003: p. 23).

É, assim, possível, segundo esse autor, construir uma economia centrada no desenvolvimento das capacidades do trabalho da sociedade, tanto em nível local quanto global, considerando iniciativas do Estado e da sociedade e que tenha a *reprodução ampliada da vida* de todos como o objetivo maior. Mas, esse setor estará coexistindo e competindo com o setor composto por empresas capitalistas e disputando com a mesma o sentido da economia do Estado, que é quem gera bens públicos indispensáveis para o desenvolvimento das sociedades (CORAGGIO, 2003).

Paul Singer, economista brasileiro, tem sua atuação acadêmica fortemente centrada nos estudos de economia urbana e políticas alternativas de emprego e desenvolvimento macroeconômico. Ao longo da última década, Singer vem se dedicando, entretanto, a uma releitura da economia socialista através de uma perspectiva solidária. Seu interesse pela área surgiu da necessidade de se combater os altos índices de desemprego com propostas de geração de trabalho e renda através de cooperativas populares. Nesse período, Singer tem se esforçado em apresentar os diversos tipos de empreendimentos que podem ser considerados como de economia solidária: clubes de troca, empresas autogestionárias, cooperativas populares, etc.

Movido pelos estudos junto à ITCP-USP (Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de São Paulo), que ele ajudou a formar, e posteriormente junto ao NUPES (Núcleo de Pesquisas em Economia Solidária), Singer tem empreendido um esforço de teorização em três frentes: uma que trata de aspectos microeconômicos e, mais especificamente, à geração de trabalho e renda através de empreendimentos econômicos solidários; uma segunda, de caráter histórico, onde relata uma vasta coleção de experiências econômicas cooperativas ao longo dos últimos 200 anos; e uma terceira, onde procura sistematizar a economia solidária como um novo modo de produção que rivaliza com o modo de produção capitalista e pode vir a se tornar hegemônico. Como veremos, todas essas frentes são interconectadas.

De um modo geral, Singer se esforça para caracterizar a economia solidária sempre em oposição à economia capitalista. Nesse sentido, tal como na citação no início do item, a economia solidária caracteriza-se pela prática da autogestão e pela solidariedade aos desfavorecidos. Para ele:

Autogestão significa que a mais completa igualdade deve reinar nas organizações da economia solidária. Se a organização for produtiva (uma

cooperativa ou associação de produção agrícola, extrativa ou industrial, por exemplo), a propriedade do capital deve estar repartida entre todos os sócios por igual, que em consequência terão os mesmos direitos de participar nas decisões e na escolha dos responsáveis pelos diversos setores administrativos da mesma (SINGER apud CATTANI, 2003: p. 116).

Esse conceito de autogestão é central nos estudos de Singer, tanto quanto o é o conceito de solidariedade aos desfavorecidos. Nesse ponto, às vezes Singer frisa uma solidariedade de entidades de pesquisa ou do terceiro setor para com aqueles em situação de desemprego ou trabalho precarizado ou informal; e, por outras vezes, uma solidariedade que existe no interior dos empreendimentos.

Em outras ocasiões, frisa também o papel fundamental do poder público como estruturador primordial desse setor, seja através de contratos com as organizações do terceiro setor, seja diretamente redistribuindo renda em favor daqueles que ganham abaixo do mínimo satisfatório:

A economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são os possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária de renda. Em outras palavras, mesmo que toda atividade econômica fosse organizada em empreendimentos solidários, sempre haverá necessidade de um poder público com a missão de captar parte dos ganhos acima do considerado socialmente necessário para redistribuir essa receita entre os que ganham abaixo do mínimo considerado indispensável. (SINGER, 2000: pp. 10-11).

Numa fase posterior de seus estudos sobre a economia solidária, Singer se debruçará em analisar o que ele chama de desenvolvimento solidário, uma vez mais se contrapondo ao conceito de desenvolvimento capitalista. Em relação a isso, parece-nos que o autor resolvera uma questão sobre qual será o futuro da economia solidária. O que em primeiros escritos parecia uma idéia fixa, agora já fica em aberto: a questão da hegemonia do sistema econômico.

Assim, para Singer, desenvolvimento solidário será “*um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que [...] redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma*” (SINGER, 2004: p. 7).

Em relação à hegemonia, ele é bastante cuidadoso:

O desenvolvimento almejado deve gradativamente tornar a relação de forças entre empreendimentos que não visam apenas nem principalmente aos

lucros e os que sim o fazem, mais favorável aos primeiros. Se e quando a economia solidária, formada por empreendimentos individuais e familiares associados e por empreendimentos autogestionários, for hegemônica, o sentido do progresso tecnológico será outro, pois deixará de ser produto da competição intercapitalista para visar à satisfação de necessidades consideradas prioritárias pela maioria. (SINGER, 2004: p. 7).

Ao longo desse texto, desenvolve-se a idéia de que ao lado da hegemonia do modo de produção capitalista, vem se desenvolvendo um outro modo de produção que é realizado por comunidades de pequenas firmas associadas ou cooperativas de trabalhadores articuladas e que se guiam por valores de cooperação e ajuda mútua ainda que compitam entre si e com outros mercados.

Esse novo tipo de desenvolvimento é uma opção ao modelo atual e depende para sua concretização em muito de como o conhecimento avançará. Admite o autor que as hipóteses que adota são frágeis em si mesmas, mas que são necessárias pô-las à prova se é que se pode definir através delas os rumos que a humanidade tomará.

Desde junho de 2003, o Prof. Singer é o secretário nacional de economia solidária à frente da SENAES/MTE e seus estudos têm influenciado em muito na estruturação de políticas públicas por parte dessa secretaria.

2.2. Principais Características da Economia Solidária

Desenvolvemos, nesse momento um aprofundamento sobre a conceituação das principais características internas aos empreendimentos econômicos solidários, a saber: solidariedade, cooperação e autogestão.

2.2.1. Solidariedade

Segundo o Novo Dicionário Aurélio, *solidariedade* é:

[...] 2. Laço ou vínculo recíproco de pessoas ou coisas independentes. 3. Adesão ou apoio à causa, empresa, princípio, etc., de outrem. 4. Sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses e às responsabilidades dum grupo social, dum país, ou da própria humanidade. 5. Relação de responsabilidade entre pessoas unidas por interesses comuns, de maneira que cada elemento do grupo se sinta na obrigação moral de apoiar o(s) outro(s) [...]. (FERREIRA, 1986).

Tal conceito, aos olhos da sociologia de Émile Durkheim, tem dois significados ao longo da história. Para as comunidades antigas, a solidariedade era regida por relações face a face (de parentesco, comunidade ou vizinhança), de forma que proporcionava abrigo entre os semelhantes, sentido de pertença e segurança. Esse tipo de solidariedade foi chamado por ele de *solidariedade mecânica* uma vez que era uma forma de integração rígida do modo de vida que era evidente e natural (LISBOA apud CATTANI, 2003).

Com a modernidade e com a divisão social do trabalho, os indivíduos adquiriram autonomia em relação aos seus pares. Ao mesmo tempo, com a generalização do dinheiro intermediando as relações sociais, essas se tornam despersonalizadas, utilitaristas e instrumentais, o que causa uma corrosão dos laços sociais e do sentido de solidariedade tal como ele era dado inicialmente. Estrutura-se uma vida em que se faz necessário viver interdependentemente com estranhos, estranhos esses que são uma ameaça entre si. Tal desnaturalização das relações faz com que os indivíduos se distanciem do sofrimento dos outros. Para Durkheim, essa nova solidariedade é chamada de *orgânica* uma vez que se reduz “*ao mundo do privado e da intimidade (onde está restrita ao círculo familiar ou às práticas caritativas) e às formas racionalizadas institucionais e corporativas, em geral mediadas pelo Estado (e, em menor escala, pelo sindicato)*” (idem, p. 243). Importa dizer, que esse tipo é de natureza muito mais fraca e tende a enfraquecer ainda mais com o tempo.

Com a supremacia das políticas de bem-estar social implantadas pela maioria dos países ocidentais no período compreendido entre o pós-guerra e fins dos anos setenta, a solidariedade impessoal foi institucionalizada e o sentimento de coresponsabilidade e de ajuda mútua entre os mais próximos se enfraqueceu ainda mais.

Segundo Lisboa, isso chegou a criar um paradoxo, pois:

[...] ao rasgar-se o delicado tecido das solidariedades comunitárias e interpessoais, descobrimo-nos solitários, ansiosos, cheios de medo, frustração e insegurança. O problema é que a extrema individualização moderna tornou-se patológica, pois acabou olvidando que a própria individualidade decorre da nossa intrínseca sociabilidade. Não podemos nos livrar da mútua dependência e dos laços naturais de solidariedade: além de pertencermos a mesma espécie, sem a sociedade não existe a autonomia do eu (idem, p. 243).

De um modo inverso, parece-nos que um novo paradigma³ vem dando cada vez maior importância à integração, ao compartilhamento, às inter-relações entre corpos e seres. No caso da economia, quanto maiores as conexões em rede, tanto maiores são os fluxos e os resultados. A sinergia se impõe como uma palavra de ordem quando se trata de relacionamentos e parcerias.

Como bem frisa Lisboa:

Adequando-se à nova condição humana pós-moderna, as atuais tecnologias de comunicação e cibernética só são eficientes quando animadas por subjetividades produtivas, sendo incompatíveis com a organização fordista e taylorista do trabalho. Daí que progressivamente a produção da vida, alavancando as formas de socioeconomia, particularmente as solidárias (idem, p. 243).

A solidariedade, assim, volta à tona, num sentido inverso à solidariedade orgânica de Durkheim, a partir do momento em que vemos novos modos sociais de produção baseados na solidariedade, na afetividade, na proximidade e na cooperação.

Não que o programa iluminista tenha de ser rejeitado no seu todo, uma vez que o mesmo liberou o indivíduo dos laços comunitários, mas deve-se *“renová-lo e ampliá-lo através da liberação mais difícil, porém muito mais fundamental, que é liberar a própria comunidade e descobrir a sua multiplicidade”* (idem, p. 244). Ou seja, uma vez que o indivíduo tornou-se irreversivelmente livre, cabe agora à história recolocá-lo como membro de uma comunidade que também seja livre, aberta e plural. Vale lembrar que mesmo dentro do projeto iluminista existiu uma corrente mais humanista, representada por Rousseau e Stuart Mill, que buscava conciliar a modernidade à solidariedade.

A solidariedade, tal como se coloca nos dias de hoje, deve ser o sentimento de compartilhamento de um mesmo organismo, ou seja, tal como a palavra no seu sentido puro e etimológico. É a solidariedade para com a comunidade e, uma vez que essa comunidade se relaciona com outras comunidades, ao fim, é solidariedade global:

Se a solidariedade é também o sentimento de responsabilidade para com nossa comunidade, há que perceber que cada um faz parte de múltiplas comunidades, integrando círculos cada vez maiores. A solidariedade como valor universal é perceber-se enquanto membro da família humana, é compreender que cada um e sua pequena tribo estão unidos e comprometidos com o destino da humanidade e da vida neste planeta. O sentimento de se sentir parte de um todo maior surge se o alimentarmos, resulta de um esforço contínuo, é uma escolha (idem, p. 248).

³ Esse novo paradigma, por muitos chamado de pós-modernismo, tem vertentes em todas as áreas: ciência, arte, política, sociedade, economia, etc.

2.2.2. Cooperação

Cooperar, segundo o Novo Dicionário Aurélio, é: “1. Operar ou obrar simultaneamente; trabalhar em comum; [...] 2. Ajudar, auxiliar; colaborar.” (FERREIRA, 1986). De acordo com a primeira definição, que mais nos interessa, a cooperação terá então o sentido de uma ação coletiva, diretamente em oposição a uma perspectiva individualista.

De acordo com Jesus e Tiriba (2003), a cooperação tem duplo sentido, como ação e como movimento. Com o sentido de ação, segundo eles, relaciona-se com:

[...] a disposição, o empenho, o compromisso de apoiar, de fazer com, de empreender com, de produzir com, o que pode também ser visto como valor, como resultante de uma representação, de uma visão de mundo e visão de homem. Nessa direção, cooperação significa tomar parte de um empreendimento coletivo cujos resultados dependem da ação de cada um(a) do(a)s participantes (JESUS E TIRIBA apud CATTANI, 2003: p. 49).

Enquanto movimento, tais autores levam em consideração a história da humanidade onde, num primeiro momento, as primeiras civilizações se organizavam comunitária e coletivamente. Tal coletivismo foi, ao longo do tempo, substituído por uma hegemonia individualista que atingiu seu ápice no século XVIII com o Iluminismo e com a Revolução Industrial. Uma vez exauridas as possibilidades de ganhos para a maioria da população, entretanto, surge um movimento de retorno à ação coletiva, em especial, dos trabalhadores e da sociedade civil, que vêm vantagens em se associar para o atingimento de suas reivindicações.

A cooperação, assim, se torna interessante ao indivíduo quando o mesmo vê nela a possibilidade de melhor satisfazer suas necessidades contrariamente à sua atuação individualista. Nesses termos, ela é completamente antagônica ao enfoque neoliberal utilitarista, que tem no egoísmo individualista a base do seu *modus operandi*. Ainda mais, segundo esse enfoque, os interesses econômicos contaminam todos os outros aspectos da vida social. Conforme salientam Jesus e Tiriba:

Talvez se possa afirmar, contudo, que os motivos que movem à cooperação tanto podem ser de natureza individual como podem ser relacionados com o interesse geral ou coletivo: quando alguém decide integrar ou participar de uma cooperativa ou de qualquer empreendimento solidário, o faz por razões ou motivos pessoais/individuais (sozinho(a) não teria condições de montar um empreendimento, por exemplo) e por razões coletivas (a consciência que está oportunizando renda, no caso de uma cooperativa, por exemplo, para o grupo de pessoas que integra o empreendimento) (idem, p. 52).

Tendo em conta a relação entre cooperação, cooperativismo e movimento dos trabalhadores há que, segundo os autores supracitados, se levar em conta o desenvolvimento histórico da sociedade onde os mesmos se dão. Para Patrick Develtere, toda e qualquer iniciativa cooperativa que não se apoiar sobre um movimento estará fadada ao fracasso. Essa tese seria suficiente para explicar o porquê o movimento cooperativo nos países periféricos não se comparar ao da Europa, dada a incapacidade das populações envolvidas, o ambiente hostil e o fato da simples transposição do modelo europeu a tais países (JESUS E TIRIBA apud CATTANI, 2003).

2.2.3. Autogestão

Para o Novo Dicionário Aurélio, autogestão é a “*gerência de uma empresa pelos próprios trabalhadores, que se fazem representar por uma direção e por um conselho de gestão*” (FERREIRA, 1986).

Paulo Peixoto de Albuquerque, muito mais além dessa definição, uma vez que expande o conceito de autogestão para além do sentido empresarial, assim coloca:

Por autogestão, em sentido lato, entende-se o conjunto de práticas sociais que se caracteriza pela natureza democrática das tomadas de decisão, que propicia a autonomia de um “coletivo”. É um exercício de poder compartilhado, que qualifica as relações sociais de cooperação entre pessoas e/ou grupos, independente do tipo das estruturas organizativas ou das atividades, por expressarem intencionalmente relações sociais mais horizontais.

O caráter multidimensional do conceito de autogestão (social, econômico, político e técnico) nos remete a pensá-lo muito mais que uma simples modalidade de gestão (ALBUQUERQUE apud CATTANI, 2003: p. 20).

Tal conceito, no que tange ao aspecto social, é um emaranhado de ações e resultados que são tomados por todos os indivíduos e grupos por ela envolvidos. Em relação ao aspecto econômico, o que vem à tona é a supremacia do fator trabalho sobre o capital nas relações sociais de produção. No aspecto político, se estrutura sobre sistemas de representação nos quais os valores, princípios e práticas se dão sob condições onde a tomada de decisões é um resultado coletivo, concertado e compartilhado por todos, num processo dialógico que envolve a todos que participam dentro de uma dada organização. Quanto ao aspecto técnico, envolve uma nova possibilidade de organização e divisão do trabalho.

A autogestão, enquanto prática social, traz diversas ambigüidades junto à sua conceituação. Associada às técnicas de administração, a autogestão, de maneira um pouco imprecisa, se relaciona muito a processos produtivos, a processos de integração fabril onde os diversos setores e funções ganham espaço no levantamento de problemas e tomada de decisões. Nesse sentido, ela é apropriada por sistemas empresariais capitalistas e visa tão somente trazer maior eficiência à reprodução do capital.

Pode-se, contrariamente, pensá-la a partir de um ângulo cooperativista, daí ganhando importância os processos históricos de organização produtiva muito próxima do socialismo tanto o utópico quanto o científico. Tal como evidencia Albuquerque, exemplos se deram “*nos falanstérios, nas experiências da Comuna de Paris, nos soviets da Revolução Russa, nas propostas e como propostas de gestão e organização para diferentes espaços econômicos agrícolas e urbanos*” (ALBUQUERQUE apud CATTANI, 2003: p. 21).

Mas isso não significa situar simplesmente essas experiências isoladas no processo histórico. Deve-se entendê-la como um fenômeno social que se desenvolve ao longo do tempo. Como bem frisa Albuquerque:

[...] as experiências autogestionárias sempre estiveram relacionadas com as lutas dos trabalhadores e principalmente do movimento operário. Nesse sentido, não se está falando apenas de um conjunto de ações que sistematizam o controle das atividades de uma organização pelo quadro social ou como modelo de gerenciamento referente à alocação de recursos e designação de responsabilidades, controles de gestão, mas de práticas sociais que se construíram, são localizadas, datadas e legitimadas historicamente (idem, p. 21).

Nesses termos, a autogestão, nos dias de hoje guarda consigo uma perspectiva tanto econômica e administrativa quanto uma perspectiva de lutas político-ideológicas que buscam transformações sociais.

Na Conferência Nacional pelo Socialismo Autogestionário, realizada em Lisboa em maio de 1978, assim se definiu a autogestão:

A autogestão é a construção permanente de um modelo de Socialismo, em que as diversas alavancas do poder, os centros de decisão, de gestão e controle, e os mecanismos produtivos sociais, políticos e ideológicos, se encontram nas mãos dos produtores-cidadãos, organizados livres e democraticamente, em formas associativas criadas pelos próprios produtores-cidadãos, com base no princípio de que toda a organização deve ser estruturada da base para a cúpula e da periferia para o centro, nas quais se implante a vivência da democracia direta, a livre eleição e revogação, em qualquer momento das decisões, dos cargos e dos acordos (NASCIMENTO, 2004: p. 2)

A autogestão, numa dimensão social mais ampla, se refere a uma forma particular de organização coletivista, de caráter econômico alternativo às formas capitalistas empresariais, ou seja, se estrutura em posições econômico-filosóficas que buscam a superação da apropriação privada da mais-valia e, de uma forma mais geral, do lucro.

Ainda mais, ela pode significar uma nova forma de gestão do conjunto social como um todo, remetendo-se a outras formas de organização da economia, da educação, da gestão social e política local e global. De acordo com Albuquerque, a autogestão se refere a:

[...] um sistema de organização das atividades sociais, desenvolvidas mediante a ação intencional e convergente de várias pessoas (atividades produtivas, serviços, atividades administrativas), onde as decisões relativas aos destinos do grupo são diretamente tomadas por quantos participam, com base na atribuição do poder decisório às coletividades definidas por cada uma das estruturas específicas de atividade (empresa, escola, bairro, etc).

São, portanto, identificáveis duas determinações essenciais do conceito de autogestão: a) superar a distinção entre quem toma as decisões e quem as executa e b) autonomia decisória de cada unidade de atividade, ou seja, a superação da interferência de vontades alheias às coletividades concretas na definição e escolha do que fazer.

Assim sendo, autogestão adquire seu caráter de radicalidade, pois passa a ser elemento fundante da vida associada e do cotidiano. Follins diz que estas duas determinações qualificam a autogestão como “princípio elementar de modificação das relações sociais e pessoais, no sentido de reapropriação do poder decisório relativo a uma dada esfera de atividade contra qualquer autoridade, embora legitimada por anterior delegação” (ALBUQUERQUE apud CATTANI, 2003: p. 24).

Então, a autogestão participa da *outra economia* como uma nova forma de agir coletivamente, de uma outra forma de gestão social onde a repartição do poder, a divisão de ganhos e a união de esforços são eixos estruturais. Daí que, através das práticas de autogestão desafia-se a possibilidade de criação de formas diretas de poder popular, seja nos ambientes de trabalho ou nos processos educativos, políticos ou culturais.

2.3. Conceitos correlatos

A economia solidária, uma vez fazendo parte de uma gama de experiências que se aglomeram junto à *outra economia*, guarda intrincáveis relações com outros

conceitos, os quais devemos agora esclarecer pois são abundantes as confusões terminológicas tanto no debate acadêmico quanto fora dele.

2.3.1. Economia Social

A noção de *economia social*, muito próxima da de economia solidária num contexto europeu, tem suas raízes já no início do século XIX, junto à formação do movimento associativista operário, caracterizando-se por uma dinâmica de resistência popular contra a utopia do mercado auto-regulado e contra a supremacia da economia em detrimento dos aspectos sociais, políticos e culturais.

Importa dizer que as primeiras iniciativas da chamada economia social se deram espaço-temporalmente concomitantes a um profícuo debate acadêmico que se instalou entre os autores do socialismo utópico e do socialismo científico. Para França Filho (2002), tais iniciativas se alinharam quase que inteiramente junto ao socialismo utópico, uma vez que suas práticas simbolizavam um ideal de transformação social que não exigia a tomada do poder político, mas buscavam uma hegemonia econômica por conta simplesmente da multiplicação de suas experiências.

Ainda assim, tais experiências de economia social foram bastante exploradas por Marx e seus seguidores já que, no contexto político, diziam respeito à questão do direito ao trabalho. Como bem salienta França Filho:

[...] as iniciativas gestadas no seio dessa economia social nascente aparecem como alternativas, em termos de organização do trabalho, àquela proposta pela forma dominante de trabalho assalariado instituída pelo princípio econômico que começava a se tornar hegemônico, imposto pela empresa capitalista nascente. As condições de pauperização que marcavam a vida de amplas parcelas da população na Europa nesse momento se deviam à superexploração do trabalho, no contexto de nascimento do capitalismo, bem como ao desemprego que grassava (FRANÇA FILHO, 2002: p. 12).

Ao longo do tempo, entretanto, as iniciativas de economia social, que tinham um importante aspecto de luta política, mudam aos poucos os conteúdos de sua prática vindo a se caracterizar por “*um forte movimento de especialização e de profissionalização gestonária, que se funda sobre lógicas funcionais impostas pelos poderes públicos ou que se tomam emprestadas à esfera mercantil*” (FRANÇA FILHO, 2002, p. 12). Entretanto, ao ganharem, por conta disso, o reconhecimento dos poderes públicos e se inserirem no sistema econômico capitalista dominante, tais iniciativas

acabaram por se separar em estatutos jurídicos diferenciados, como organizações cooperativas, mutualistas e associativas e a enfraquecer o movimento.

De acordo com Waultier,

[...] as cooperativas inseridas na economia mercantil; as mutualidades, inseridas na economia não mercantil com o aval do Estado providência; as associações caracterizadas pelo trabalho de proximidade. Estes três conjuntos têm estatutos próprios, caracterizados pela atividade econômica e social e pelo reconhecimento legal desde o final do século XIX (WAULTIER apud CATTANI,2003: p. 110).

Com esse movimento, de um ponto de vista interno às organizações, substituem-se os militantes políticos por profissionais de caráter tecnocrático e o projeto político pela dimensão técnica.

Conceitualmente, a economia social é assim definida por essa autora:

[...] um conjunto de organizações e empresas cujas atividades produtivas respondem a princípios prioritários: adesão livre, democracia interna (uma pessoa, uma voz), lucratividade limitada (reinvestimento dos excedentes na ação social e não-lucratividade dos associados), respeito à dimensão humana da atividade e solidariedade (idem, p. 109-110).

De uma maneira um pouco mais ampla e menos pontual, Chaves assim descreve a economia social:

Las cooperativas de trabajo asociado, las sociedades laborales, las cooperativas sociales, las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo (u “ONG-D”), las mutualidades de previsión social, etc... son todas ellas muestras de una realidad efervescente en las sociedades desarrolladas (y también en los países en desarrollo) que, en las dos últimas décadas, ha venido a denominarse economía social. Ocupan un “espacio de actuación (..) cuya misión, de interés relevante para toda la sociedad, consiste en contribuir a resolver (..) viejos y nuevos problemas que afectan a nuestras sociedades (..) que no pueden resolverse satisfactoriamente con la exclusiva acción de empresas capitalistas, empresas públicas y sector público en general. Son problemas de desempleo, distribución de la renta, calidad de los servicios públicos, vivienda, sanidad, educación, calidad de vida de la población jubilada, etc.” (Monzón, 1992:13-12). En su práctica, desarrollan una actividad económica productora de bienes y/o servicios cuya lógica de funcionamiento organizativa, a nivel microeconómico, choca con las de los otros dos modos a los que nos tiene acostumbrados la literatura económica dominante, a saber, el modo capitalista (incorrectamente denominado privado, pues aquellas organizaciones también son privadas) y el modo público, y cuyos efectos, a nivel macroeconómico, a pesar de su acusada heterogeneidad interna, justifican concebirlas, como un tercer sector institucional, junto al sector público y al sector capitalista, en las modernas economías mixtas de mercado (CHAVES, 1999: p. 121).

Levando tais características em consideração, tendemos a considerar que a economia social desprende-se de uma perspectiva de economia solidária. Isso pode ser exemplificado através de grandes bancos e de grandes empresas européias (notadamente

as francesas) que, apesar de serem consideradas cooperativas ou organizações mutualistas, são grandes estruturas tecnoburocráticas de caráter privado.

2.3.2. Economia Popular

Segundo Novo Dicionário Aurélio, a *economia popular* é definida como o “conjunto de interesses econômicos do povo, sob a proteção jurídica do Estado” (FERREIRA, 1986).

Para Icaza e Tibira, a economia popular pode ser entendida como:

[...] o conjunto de atividades econômicas e práticas sociais desenvolvidas pelos setores populares no sentido de garantir, com a utilização de sua própria força de trabalho e dos recursos disponíveis, a satisfação de necessidades básicas, tanto materiais como imateriais (ICAZA & TIRIBA apud CATTANI, 2003: p. 101).

Referem-se, pois, segundo essas autoras, a dois âmbitos importantes. Numa dimensão econômica, as práticas da economia popular não têm como prioridade a obtenção de ganhos econômicos mas buscam primordialmente a *reprodução ampliada da vida*. Em suas relações sociais internas, exibem-se notadamente a solidariedade, a reciprocidade e a cooperação. Para além da geração de trabalho e renda, tais práticas socioeconômicas tendem a buscar a socialização do saber e da cultura, da saúde, da moradia, entre outras coisas, estando sempre vinculadas a relações familiares, de amizade, de vizinhança e/ou comunitárias. Bons exemplos são os mutirões de construção e o revezamento com o cuidado de crianças. Numa segunda dimensão, de caráter mais social, a economia popular está, como o próprio nome sugere, ligada a setores populares que tendem a assegurar, ao revés da competição do sistema capitalista, sua subsistência.

Os atores da economia popular são, portanto, indivíduos que foram excluídos ou que têm dificuldade de adentrar no mercado capitalista de produção ou ainda que buscam, através de relações econômicas de proximidade, uma complementação de sua renda e a obtenção de serviços econômicos domésticos.

Para Coraggio, a economia popular contempla:

(a) el conjunto de recursos que comandan, (b) las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata – actividades por cuenta propia o dependientes, mercantiles o no – (c) las reglas, valores

y conocimientos que orientan tales actividades, y (d) los correspondientes agrupamientos, redes y relaciones – de concurrencia, regulación o cooperación, internas o externas – que instituyen a través de la organización formal o de la repetición de esas actividades, los individuos o grupos domésticos que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo (CORAGGIO, 1996: p. 9).

Independentemente da classificação de economia formal/informal, os empreendimentos da economia popular expressam uma racionalidade interna calcada na oposição ou resistência dos trabalhadores à exclusão econômica, política, social e cultural geradas pelo sistema capitalista. Como bem salientam Icaza e Tiriba:

Essa perspectiva serviu [...] para pautar o trabalho de diversos agentes e organizações (ONGs, igrejas, universidades), que passaram a promover alternativas econômicas, reconhecendo a existência de um saber popular em matéria econômica, ligando a economia com a cultura. Nesse sentido, o conceito de economia popular passou a ser utilizado também como um projeto, articulado com outros movimentos sociais (idem, p. 103).

Em relação à conexão que comumente se faz entre economia popular e economia informal e levando-se em consideração essa noção de projeto que a primeira traz consigo, França Filho frisa que a economia popular é estruturada sobre bases solidárias – aquelas que se dão entre grupos primários – e no tecido social local ou comunitário:

Em se tratando de economia popular, e essa é uma característica fundamental que, a nosso ver, merece ser destacada, o registro da solidariedade permanece a base fundamental sobre a qual se erguem ou, melhor, se desenvolvem as atividades econômicas. Essas iniciativas representam, de um certo modo, um prolongamento das solidariedades ordinárias (isto é, aquelas que se praticam no cotidiano mesmo da vida no interior dos grupos primários). Parece residir precisamente neste aspecto o traço maior característico dessa economia popular. Ou seja, ela encontra no tecido social local ou comunitário, nas práticas de reciprocidade, os meios necessários para a criação de atividades. Dito de outro modo, com o conceito de economia popular trata-se, segundo nosso entendimento, da produção e desenvolvimento de atividades econômicas calcadas numa base comunitária, o que implica uma articulação específica entre necessidades (demandas) e saberes (competências) no plano local. Tal dimensão comunitária na ação comunitária, ou essa economia popular, articula-se em alguns casos com o plano institucional. Isso acontece, particularmente, nos casos em que o poder público reconhece o saber popular e tenta apoiá-lo sob a forma de assessoria técnica, que, na prática, muitas vezes acaba funcionando como modo de instrumentalização das experiências populares. A tradição do recurso ao mutirão nas práticas de organização e de produção dos grupos populares, muito comum na nossa realidade, pode ser considerada como caso ilustrativo dessa articulação entre necessidades (demandas) e saberes (competências). O mutirão é um sistema de auto-organização popular e comunitária para a realização e a concretização de projetos, que consiste em associar o conjunto dos membros de uma comunidade na execução dos seus próprios projetos coletivos (FRANÇA FILHO, 2002: p. 16).

Diferentemente, a economia informal, para este autor, é composta de microprojetos individuais que reproduzem as práticas mercantis e que não têm articulação com uma base social ou com saberes populares.

Em relação a um projeto de desenvolvimento que a economia popular pode ensejar, esse vem em oposição à visão que associa a ela uma simples estratégia de sobrevivência. Daí, uma análise mais profunda sobre as causas e conseqüências da economia popular tenderá a nos levar a uma discussão sobre a noção de desenvolvimento – ou, ainda, qual o tipo de desenvolvimento que uma sociedade almeja – e sobre a economia em si, de uma maneira etimológica.

Nesse sentido, vale explicitar os tipos de atividades e empreendimentos que, tal como o faz Luis Razeto citado por Icaza e Tiriba, compõem a economia popular:

(a) soluções assistenciais, como mendicância de rua, sistemas organizados de beneficência pública ou privada orientados a setores de extrema pobreza, etc.; (b) atividades ilegais e com pequenos delitos, como prostituição, pequenos furtos, pequeno ponto de vendas de drogas e outras atividades consideradas ilícitas ou à margem das normas culturais socialmente aceitas; (c) iniciativas individuais não estabelecidas e informais como comércio ambulante, serviços de pintura e limpeza, guardadores de automóveis, coletores e vendedores de sucata, etc. – muitas vezes vinculados ao mercado formal; (d) microempresas e pequenas oficinas e negócios de caráter familiar, individual, ou de dois ou três sócios, como oficinas de costura, bares, biroscas, etc. e (e) organizações econômicas populares (OEPs): pequenos grupos que buscam, associativa e solidariamente, a forma de encarar seus problemas econômicos, sociais e culturais mais imediatos (geralmente surgidos de paróquias, comunidades, sindicatos e outras organizações populares (ICAZA & TIRIBA apud CATTANI, 2003: p. 106).

Para Razeto, é o quinto tipo de empreendimento que representa o pólo mais avançado da economia popular, uma vez que pode ser entendido também como *economia da solidariedade*, podendo transformar-se de uma estratégia defensiva de sobrevivência numa opção social, econômica e política (ICAZA & TIRIBA apud CATTANI, 2003).

Um segundo ponto levantado por ele, e segundo essa definição é que nem todo empreendimento da economia popular pode ser considerado da economia de solidariedade e, contrariamente, nem todo empreendimento da economia da solidariedade pode ser considerado da economia popular.

De qualquer forma, a economia popular se insere no seio do sistema capitalista como uma célula estranha pelo fato do trabalho não ser utilizado como recurso produtivo para a reprodução do capital, mas para a reprodução de si mesmo. Tal fato,

entretanto, pode ser tomado de duas formas. Ou se entende a economia popular como um modo alternativo do *fazer econômico* ou, como sugerem Icaza e Tiriba:

[...] como excrescência do próprio capitalismo; como algo que, estimulado pelos agentes que representam os interesses do capital, vem servindo para 'aliviar a dor dos pobres', diminuindo assim os conflitos sociais; além disso, vem contribuindo para a implementação do projeto neoliberal, calcado na reestruturação produtiva na flexibilização das relações entre capital e trabalho (idem, p. 108).

Para Coraggio(1996), o grande desafio da economia popular é se articular para que se supere a exclusão que a mesma enfrenta dentro do sistema capitalista e se transforme num projeto comum de fortalecimento e enfrentamento junto a outros setores da economia global.

2.3.3. Economia do Trabalho

Ao tratarmos da *economia do trabalho*, temos de situá-la em contraposição à economia do capital e para isso faz-se necessário um exame da realidade do sistema capitalista, hoje hegemônico. Tal feito requer, como bem frisa Coraggio (2003) um aparato que se baseie tanto na economia social, na crítica da economia política e em correntes institucionalistas e antropológicas.

Para Coraggio,

Assim como, desde a *economia do capital*, o conjunto da economia é visto a partir da lógica do capital e de sua acumulação, e o sistema de interesses na sociedade resulta hegemônico pelos interesses gerais ou de determinadas frações dos capitalistas, desde a *economia do trabalho* o conjunto da economia é visto a partir da lógica do trabalho e de sua reprodução ampliada, confrontando essa hegemonia e afirmando a primazia dos interesses do conjunto dos trabalhadores e de suas múltiplas identidades e agrupamentos (CORAGGIO apud CATTANI, 2003: p. 88).

Daí resulta que se as empresas capitalistas – que são as formas elementares de organização microeconômica próprias do capital – podem se articular em forma de redes ou de grupos de interesse visando a maximização da acumulação do capital, as formas elementares da economia do trabalho – que são as unidades domésticas – também podem se articular em associações, redes formais ou informais, etc., de forma a gerar extensões de sua lógica de reprodução buscando maximizar as condições de reprodução do trabalho.

Uma vez que as empresas capitalistas – despersonalizadas e objetivadas unicamente pelo lucro – tomam os elementos sociais, políticos, culturais e ambientais como recursos que são úteis e plenamente substituíveis, as mesmas não cessarão de espoliar o meio ambiente, de explorar o trabalho e de utilizar-se do intercâmbio desigual independentemente dos desequilíbrios sociais ou da degradação ambiental que estejam causando.

A promulgação do bem-estar geral como resultado da livre iniciativa privada e do mecanismo de mercado respalda teoricamente a empresa capitalista como paradigma de organização econômica. Entretanto, a realidade mostra que tal afirmação não se confirma e abre espaço para a possibilidade de existência de atividades econômicas baseadas em organizações econômicas centradas no trabalho e em relações de solidariedade que satisfaçam as necessidades daqueles que as praticam.

Tais organizações são definidas por Coraggio como unidades domésticas, acima apresentadas como as formas elementares da economia do trabalho. De acordo com ele:

Entendemos por **unidad o grupo doméstico** al conjunto de individuos, vinculados de manera sostenida, que son – de hecho o de derecho – solidaria y cotidianamente responsables de la obtención (mediante su trabajo presente o mediante el acceso a transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros. Una unidad doméstica puede abarcar o articular uno o más hogares (grupo que comparte y utiliza en común un presupuesto para la alimentación, la vivienda y otros gastos básicos), coresidentes o no, basados en la familia o no, y participar en una o más redes contingentes comunitarias (de reciprocidad) o públicas (de redistribución social) presentes en la sociedad local (CORAGGIO, 2006: p. 9).

Segundo postulado desse autor, cada unidade doméstica direciona suas práticas de modo a conseguir a reprodução de seus membros da melhor maneira que lhe é possível, ainda que seja muito difícil definir empiricamente a respeito dos níveis de bem-estar.

Em outra obra, Coraggio (2003) afirma que a unidade doméstica objetiva a *reprodução ampliada da vida* de seus membros. Esse conceito de reprodução ampliada da vida é muito utilizado por teóricos brasileiros da economia solidária, sendo mais do que pertinente aqui sua definição:

Por “**reproducción**” de la **unidad doméstica**, durante un plazo determinado (por ejemplo, intergeneracional), queremos decir que, a partir de una situación dada, la unidad doméstica sostiene dinámicamente (según evolucionen las necesidades de sus miembros con su propio desarrollo y el del medio social) los niveles de calidad de vida alcanzados históricamente por el conjunto de sus miembros. Este concepto admite períodos de

reproducción con degradación *reversible* de dicha calidad (cuya duración, frecuencia e intensidad deberán establecerse).

Cuando el punto de partida es de tal naturaleza que *mantenerlo* implica de por sí o por un proceso de segura degradación (por ejemplo, por las relaciones dinámicas entre alimentación, salud, trabajo, ingreso, etc.), que la UD está o estará con alta probabilidad en situaciones que no cumplen las condiciones mínimas históricamente determinadas de calidad de vida, diremos que la unidad doméstica no alcanza ni a lograr la *reproducción simple* de sus miembros (algo a lo que apuntan – pero posiblemente subestiman – los conceptos operativos de pobreza, indigencia, o NBI). El concepto de reproducción admite también una reducción del patrimonio acumulado, mientras sus efectos sobre la seguridad o los ingresos de la unidad doméstica no afecten dicha calidad. El concepto derivado de *reproducción ampliada* agrega el desarrollo en calidad de las condiciones de vida (y recursos) de la unidad doméstica. El concepto de reproducción propuesto se centra en los condicionantes económicos de la calidad de vida (no contempla, por ejemplo, los efectos de la represión política y otras fuentes sociales de sufrimiento no derivadas de modificaciones en los recursos y relaciones económicas). En todo caso, la operatividad de estos u otros conceptos dinámicos de calidad de vida constituye un problema de difícil resolución (CORAGGIO, 1996: pp. 8 e 9).

Os limites que cada unidade doméstica enfrentam para chegar a tais objetivos – de reprodução simples ou ampliada da vida – são dados pelas seguintes condições:

- I. la cantidad, mezcla y calidad de las capacidades y recursos acumulados, incluidos el conocimiento y la comprensión de la situación propia y de los demás y sus causas, de las opciones posibles, de la tecnología disponible en sentido amplio, etc.
- II. las posibilidades objetivas de realización de capacidades y recursos potenciales, así como la percepción de lo posible que tienen los miembros de la UD,
- III. la valoración social de dichas capacidades y recursos, en particular los precios relativos,
- IV. los recursos y políticas de los sistemas comunitarios y públicos de apropiación/distribución de medios de producción y de vida,
- V. la competencia que enfrentan en mercados o sistemas de distribución, y
- VI. las normas jurídicas o morales imperantes que establecen qué acciones son legales y/o correctas (esto podría contribuir a explicar la racionalización de rechazar ayudas ejemplificada más arriba) (idem, p. 15).

Diante da ampla gama de tipos de unidades domésticas que podem ser encontradas, não se faz possível determinar um tipo ideal que seja equivalente à empresa capitalista, já que não existe nenhuma força uniformizadora equivalente ao capital. Ainda assim, no âmbito econômico, cada unidade doméstica intenta prover-se tanto material quanto relacionalmente na busca por sua reprodução. Nessa busca, faz uso de seu *fundo de trabalho*, entendendo-se por isso como o conjunto das capacidades de trabalho que podem ser exercidas normais dos membros da unidade doméstica, sendo que sua realização compreende as formas de: trabalho mercantil por conta própria (em forma de micro-empresendimentos), trabalho assalariado, trabalho de produção de bens e

serviços para o autoconsumo, trabalho comunitário ou de organização coletiva e trabalho dedicado ao estudo e à formação (CORAGGIO, 1996; CORAGGIO, 2003).

Disso decorre que a reprodução ampliada da vida se dá através das diversas formas pelas quais o trabalho é empregado e que o trabalho em busca de um salário será cada vez menos a única forma de realização do mesmo. Ou seja, como afirma Coraggio:

O ingresso monetário não é a única via de acesso a produtos do trabalho alheio; é possível fazê-lo por meio de intercâmbios baseados em regras de reciprocidade de diferentes tipos (reciprocidade generalizada, reciprocidade centralizada ou redistributiva, etc.) ou por meio do câmbio de produtos e serviços (CORAGGIO apud CATTANI, 2003: p. 93).

2.4. Karl Polanyi e a Economia Plural

Para alguns autores (FRANÇA FILHO E LAVILLE, 2004; LISBOA, 2007), a discussão sobre o espaço em que a economia solidária ocupa no seio do sistema econômico de mercado hegemônico (e as relações da primeira com esse), deve necessariamente tomar a obra “A grande transformação”, escrita por Karl Polanyi em 1945, como fundamental. Sobre essa obra, Lisboa (2007) sustenta que, ao nos proporcionar uma estrutura conceitual que redefine o papel da economia na sociedade, Polanyi nos ajuda a “*refletir sobre a emergência contemporânea das formas de economia solidária e a construção de novos mercados*”.

Polanyi, desenvolvendo uma pesquisa sobre a origem política e econômica contemporânea, nos dá uma grande contribuição ao compreender e distinguir quatro princípios do comportamento econômico que determinam a produção e distribuição dos bens e serviços necessários à satisfação das necessidades de uma determinada comunidade, quais sejam: o da *domesticidade*, o da *reciprocidade*, o da *redistribuição* e o de *mercado*.

O princípio da domesticidade é caracterizado pela produção para o provisionamento das necessidades próprias do grupo – grupo esse que é fechado e que pode ser formado por uma família, por uma localidade ou pela área de atuação de um poder senhorial. Em relação à organização interna desse grupo, a mesma poder ser de caráter despótico ou democrático.

O princípio da reciprocidade é caracterizado por relações estabelecidas por pessoas que têm como ponto fundamental a *dádiva* sequencial e ao longo do tempo. Ou seja, a dádiva, como fato social elementar, se reproduz junto às transferências econômicas. Apesar de serem várias as motivações das dádivas, as transferências que as acompanham nunca serão despersonalizadas, uma vez que os tomadores e doadores são sempre caracterizados por uma relação social.

Pelo princípio da redistribuição, uma autoridade tem a responsabilidade de distribuir a produção que foi em algum tempo armazenada. Nesse sentido, um poder político devidamente instituído impõe uma determinada divisão do trabalho entre os diversos grupos que compõem uma determinada sociedade, concentra determinada quantidade de produção e a redistribui de acordo com suas necessidades.

O princípio do mercado, por fim, caracteriza-se pela relação entre oferta e demanda de bens e serviços em termos cambiáveis. Ou seja, é a troca que institui um modelo de produção e distribuição. Nesse caso, da relação entre oferta e demanda surgem o sistema de preços e, conseqüentemente, a moeda. Aqui, então, as relações são totalmente despersonalizadas uma vez que a troca se dará basicamente pela equivalência entre valores oferecidos por um e outro lado (FRANÇA FILHO E LAVILLE, 2004).

Para França Filho e Laville,

Antes do século XIX, todos os sistemas econômicos conhecidos atribuíam um amplo papel aos princípios, sejam eles da reciprocidade ou redistribuição, seja ele da domesticidade, seja uma combinação dos três. Estes princípios foram institucionalizados com o auxílio de uma organização social que utilizava, entre outros, os modelos da simetria, da centralidade e da autarcia. Isto não significou de modo algum ausência de mercado, mas os mercados eram diferenciados e limitados a certos espaços como revela o exemplo da Europa ocidental (FRANÇA FILHO E LAVILLE, 2004: p. 34).

Os primeiros mercados se fundamentavam em mercados de vizinhança, de exportação intermunicipal e tinham longa duração sendo caracterizados por um direcionamento dos poderes municipais e pelas corporações de ofício e de comércio. Num segundo momento – entre os séculos XV e XVIII – surgem os mercados regulados por Estados-nações mercantis, surgindo um ambiente concorrencial no interior dos espaços territoriais mas que ainda não tomavam nem a terra nem o trabalho como mercadorias.

Para Polanyi, em tais sociedades era impossível separar a economia das outras atividades sociais. Conforme França Filho e Laville, “*nas sociedades tradicionais, a*

manutenção dos vínculos ou laços sociais era considerada prioritária em relação à produção de riquezas. A economia estava imbricada nas relações sociais [...]” (idem, p. 35).

No século XIX, no entanto, surge uma inovação que mudaria o curso da história humana: o *mercado auto-regulado*. Daí em diante, a economia se isola das demais relações sociais atribuindo tão somente ao mecanismo de regulação de preços os destinos da produção e da distribuição de bens e serviços. Descrevendo a passagem onde o mercado passa a desempenhar uma liderança na coordenação das relações sociais, França Filho e Laville são bastante elucidativos:

Os modelos da centralidade, da simetria e da autarcia não engendram instituições únicas com vocação para uma função econômica isolada: são apenas simples traços de um grupo existente, o que se aplica tanto ao sistema econômico quanto às relações sociais mais amplas na qual está inserido. Por outro lado, o mercado, com o modelo da troca, descontextualiza a economia, no sentido em que ele tende a se autonomizar em relação aos contextos nos quais se desenvolve. Anteriormente, a troca tinha apenas um papel circunscrito. Ela se limitava a certos tipos de relações entre grupos e pessoas que estavam longe de representar o conjunto destas relações. De modo inverso, na modernidade, a troca passa a desempenhar um papel primordial na coordenação das relações humanas (idem, p. 35).

Para Polanyi, a sociedade de mercado fundada no século XIX, muito mais do que simplesmente regular suas relações sociais baseadas na economia, baseia sua economia no auto-interesse, ou seja, conforme os interesses pessoais. É essa mudança que dá nome à sua obra, “A grande transformação”. Nessa passagem, invertem-se os papéis: anteriormente, a economia estava fundada nas relações sociais; posteriormente, são as relações sociais que se fundam na economia. Para ele, a transformação dos mercados locais baseados nas relações de vizinhança em mercados auto-regulados foram resultado de intervenção dos Estados e da expansão do comércio exterior (LISBOA, 2007).

É nesse momento também que ocorre a mercantilização da Terra, do Trabalho e da Moeda – chamadas por Polanyi de mercadorias fictícias ou aparentes – uma vez que para a organização da economia de mercado a natureza, o ser humano e o dinheiro devem ser também comercializáveis. Como o próprio autor afirma:

Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo de poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais.

Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia (POLANYI, 2000: p. 94).

Com essa transformação, a sociedade humana tornou-se um apêndice do sistema econômico e o desenvolvimento do mesmo só tem feito desarticular cada vez mais os sistemas sociais (LISBOA, 2007). Ainda assim, apesar de o sistema de mercado e da economia mercantil terem se tornado hegemônicos, os mesmos não eliminaram as atividades econômicas que são baseadas nos outros três princípios preexistentes – da domesticidade, da reciprocidade e da redistribuição (FRANÇA FILHO E LAVILLE, 2004).

Dentre esses três, a reciprocidade, enquanto princípio fundante das experiências econômicas cooperativistas e solidárias, é o que aqui nos importa. É esse princípio que estrutura já no século XIX as experiências associativas operárias. Tais experiências iniciais buscavam reconstruir a economia prometendo a harmonia social que não havia sido realizada pela instituição da economia mercantil. A economia solidária, tal como evidenciada hoje em dia, tem nesse princípio econômico sua razão de ser.

CAPÍTULO 3 – DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL E À ECONOMIA SOLIDÁRIA

Diante do exposto nos dois capítulos anteriores, nos perguntamos novamente qual é o papel que a economia solidária pode exercer no processo de desenvolvimento de um dado território, localidade ou de uma comunidade? E, sendo um papel importante, como podem ser desenhadas políticas públicas que contemplem concomitantemente o fomento à economia solidária e ao desenvolvimento local?

A análise de políticas públicas e o desenvolvimento e implementação das mesmas exigem uma discussão teórico-metodológica bem mais ampla do que essa simples definição pode incitar. Por um lado, o “estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil é efervescente (SOUZA, 2003). Em contraposição, a formulação e a implementação das mesmas também se mostra como área das mais produtivas.

Quando nos deparamos com o estudo e planejamento de políticas públicas temos em mente a necessidade de os realizar sob o viés da *policy analysis*, levando em consideração “*a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política*” (WINDHOFF-HÉRITIER apud FREY, 2000: p. 214). Nesse sentido, deixamos clara a distinção entre as três dimensões da política:

- *Polity* (dimensão institucional) – referindo-se à ordem político-jurídica e à estrutura institucional do sistema político-administrativa;
- *Politics* (dimensão processual) – que é caracterizada pelo processo político dizendo “*respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição*”;
- *Policy* (dimensão material) – que é composta pelos conteúdos concretos das políticas públicas, ou seja, seus programas políticos, seus problemas técnicos, seus conteúdos materiais (FREY, 2000).

Tendo em conta todas as três dimensões, mas nos atendo prioritariamente aos conteúdos concretos das políticas públicas, procuraremos evidenciar a necessidade de um aprofundamento de uma pesquisa que leve em consideração a economia solidária - suas práticas, causas e conseqüências – e um processo de desenvolvimento local, mais

especificamente desenvolvimento de dada comunidade onde tais práticas solidárias se realizam.

As políticas públicas de fomento à economia solidária se inserem contextualmente como uma variação das políticas públicas de emprego. Essas últimas procuravam e ainda procuram explicar o desemprego como resultado da falta de qualificação de mão-de-obra. Essa política prega uma “disseminação massiva de cursos de capacitação técnica visando a um aumento das condições de empregabilidade da mão-de-obra” (FRANÇA FILHO apud FRANÇA FILHO, 2006: p. 261) e acredita na capacidade do mercado de absorver essa mão-de-obra recém qualificada.

As políticas públicas de economia solidária vão propor, contrariamente às políticas de emprego, a idéia de políticas de geração de trabalho e renda apresentando o conceito de “desassalariamento da economia” e uma nova perspectiva em relação ao modo hegemônico das relações de trabalho capitalistas.

Tais políticas de geração de trabalho e renda apresentam duas vertentes: uma primeira que – tal como as políticas de emprego – insiste na qualificação profissional e dá grande ênfase ao empreendedorismo, sendo chamada de “concepção insercional-competitiva” e uma segunda que dará mais atenção ao desenvolvimento da comunidade e à sua emancipação, chamada de “concepção sustentável-solidária” (idem).

A primeira concepção entende que a qualificação deve se dar no sentido de, acompanhando as tendências do mercado, capacitar os trabalhadores do mercado informal e desempregados em geral a se inserir na economia de mercado sob a forma de micro e pequenos empreendedores sem, contudo, incorporar uma nova estratégia de desenvolvimento diferenciado e sem interferir na lógica do mercado de trabalho.

A segunda concepção empreende um esforço no sentido da construção estratégias de desenvolvimento territorial que estejam baseadas numa nova lógica econômica, em circuitos socioprodutivos intrincados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais de uma dada localidade. Ela vai, então, além de uma simples política de geração de trabalho e renda, centrar-se no desenvolvimento de um dado território e visar ao fortalecimento das dimensões social, política, cultural e também ambiental do entorno.

A diferenciação entre essas duas políticas mostra como pode ser diverso o quadro conceitual da economia solidária. Apesar de ambas se contraporem à política de

emprego tradicional e de ter no “desassalariamento da economia” uma idéia central, a primeira concepção de política de geração de trabalho e renda mantém-se estruturada na economia de mercado, de sua lógica e funcionamento. Pretende-se capacitar os empreendimentos e trabalhadores para atuarem no mercado. Já a segunda concepção reveste-se de todos os princípios da economia solidária. Se por um lado, economicamente ela é caracterizada por empreendimentos socioprodutivos, com geração de trabalho e renda e circulação de riquezas num contexto territorial, por outro, politicamente ela pensa as iniciativas também como forma de intervenção num espaço público (FRANÇA FILHO apud FRANÇA FILHO, 2006: p. 263).

Conquanto a concepção sustentável-solidária seja dominante conjunturalmente, a concepção insercional-competitiva ainda é comumente disseminada, o que caracteriza abertamente o caráter de “política em construção” das políticas de geração de trabalho e renda e reflete a existência de uma gama de conceituações sobre a economia solidária. Segundo França Filho, é ampla a gama de ações veiculada em seu nome:

Iniciativas de qualificação profissional de segmentos de trabalhadores informais como forma de incrementar sua inserção estratégica no mercado de trabalho, [...] ações convencionais de disseminação do microcrédito ou iniciativas de intermediação de mão-de-obra, [...] programas de incubação de empreendimentos de iniciativas populares solidárias, ou ações de fortalecimento à organização de redes de constituição de centros públicos de economia solidária, entre inúmeras outras (FRANÇA FILHO apud FRANÇA FILHO, 2006: p.263).

Ao mesmo tempo, vale ressaltar que essas políticas são originadas em diferentes áreas das estruturas de governo. Às vezes, aparece como resultado de ações pontuais de determinada secretaria qualquer; às vezes, faz parte de um programa mais estruturado numa secretaria específica para função. E ainda mais, tais políticas sofrem a influência direta do engajamento dos gestores públicos junto aos movimentos sociais locais ou nacionais.

As políticas de economia solidária são caracterizadas também por serem políticas fundadas em interações recíprocas baseadas em articulações intragovernamentais e com a sociedade civil. No âmbito intragovernamental, essas políticas apresentam uma diversidade de conexões e são empreendidas também por uma diversidade de secretarias, já que o tema é essencialmente transversal. Em relação à sociedade civil e suas entidades representantes, isso se dá porque tais entidades têm amplo conhecimento e práticas acumulados e são atores protagonistas desse movimento.

As políticas de fomento à economia solidária, de acordo com a concepção sustentável-solidária, podem ser encaradas também indutoras de processos de desenvolvimento. Isso se dá porque – para além das relações econômicas – as práticas econômicas solidárias envolvem outras questões como a sociabilidade nos territórios, a participação política das pessoas, o grau de organização associativa, a afirmação de identidades culturais, etc.

Desse modo,

Atuando [...] em tecidos organizativos fragilizados, tais políticas buscam primeiro lugar estimular processos de auto-organização coletivos. Elas induzem à organização dos grupos sociais nos territórios como primeiro passo para uma tentativa de construção de processos mais sustentáveis de desenvolvimento (FRANÇA FILHO apud FRANÇA FILHO, 2006: p.266).

As políticas de economia solidária, então, atuarão como estratégia para os processos de desenvolvimento local que buscam uma mudança de realidade, uma mudança que tem como produto final a emancipação de uma comunidade.

CAPÍTULO 4. DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE, ESTRATÉGIA GERAL DA PESQUISA E MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

4.1. Categorias de Análise

As categorias de análise que tomamos como centrais para o estudo dos conteúdos concretos das políticas públicas empreendidas por quatro secretarias de quatro ministérios diferentes são a economia solidária, o processo de desenvolvimento local e as relações existentes entre os mesmos.

Nesses termos, as variáveis que podem ser encontradas em ambos os processos são basicamente os graus de cooperação, de solidariedade e de autogestão característicos na economia solidária e como os mesmos influenciam e são importantes no desenvolvimento de uma dada localidade ou território.

4.2. Estratégia Geral da Pesquisa

O estudo em questão está dividido em duas partes bastante diferenciadas. Na primeira parte, nos concentramos na análise de processos de desenvolvimento local e do papel desempenhado pela economia solidária nesses processos. Aqui, não delineamos um período de tempo nem nos centramos em uma área específica; ao contrário, consideramos que processos de desenvolvimento local vêm ocorrendo ao longo de toda época moderna e contemporânea assim como em todas as regiões do globo.

Na segunda parte, quando nos detemos no estudo das políticas públicas desenvolvidas pela SPR/MI, pela SDT/MDA, pela SESAN/MDS e pela SENAES/MTE. O recorte temporal compreende o quadriênio de 2003 a 2007, perpassando duas gestões do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. A atuação das secretarias é de âmbito nacional de modo que o recorte espacial nesse caso não merece grande atenção.

Nosso trabalho buscou, num primeiro momento, fazer uma revisão bibliográfica contemplando o desenvolvimento local e a economia solidária. Nosso interesse foi de evidenciar quais relações tais categorias guardam entre si.

Num segundo momento, nossa atenção se voltou para o levantamento e a análise do trabalho desenvolvido pela SPR/MI, pela SDT/MDA, pela SESAN/MDS e pela SENAES/MTE.

4.3. Metodologia

O progresso das ciências e das artes contribuirá para purificar [...] os nossos costumes? [...] há alguma relação entre a ciência e a virtude? Há alguma razão de peso para substituímos o conhecimento vulgar que temos da natureza e da vida e que partilhamos com os homens e mulheres da nossa sociedade pelo conhecimento científico produzido por poucos e inacessível à maioria? Contribuirá a ciência para diminuir o fosso crescente na nossa sociedade entre o que é e o que se aparenta ser, o saber dizer e o saber fazer, entre a teoria e a prática? (SANTOS, 1987: p. 7)

Tais perguntas foram feitas por Jean-Jacques Rousseau há mais de 250 anos e respondidas por ele com um imponente “não”. Ainda assim, somos levados a perseguir, enquanto cientistas, nosso ideal de busca por explicações dos fenômenos que caracterizam nossa realidade física e social.

Diferentemente dos mecanicistas e positivistas, não podemos concordar com o fato de que as ciências sociais devam fazer uso de um arcabouço metodológico tal qual o utilizado nas ciências naturais. Segundo Ernest Nagel:

[...] as ciências sociais não podem produzir previsões fiáveis porque os seres humanos modificam o seu comportamento em função do conhecimento que sobre ele se adquire; os fenômenos sociais são de natureza subjectiva e como tal não se deixam captar pela objectividade do comportamento; as ciências sociais não são objectivas porque o cientista social não pode libertar-se, no ato da observação, dos valores que informam a sua prática em geral e, portanto, também a sua prática de cientista (NAGEL apud SANTOS, 1987: p. 20-21)

Às ciências sociais devem lhes ser outorgadas, então, um arcabouço metodológico próprio. A ação humana é dotada de subjetividade o que faz com que as ciências sociais só possam se valer de métodos de investigação e critérios epistemológicos que levem à “*obtenção de um conhecimento intersubjectivo, descritivo e compreensivo, em vez de um conhecimento objectivo, explicativo e nomotético*” (SANTOS, 1987: p. 22).

Uma discussão pertinente é qual o método ou métodos a serem empregados numa dada pesquisa e mais especificamente nessa nossa pesquisa. Lakatos e Marconi, em seu livro “Metodologia Científica”, nos dão uma grande contribuição ao diferenciar *método* de *métodos* situando-os em níveis completamente distintos “*no que se refere à*

sua inspiração filosófica, ao seu grau de abstração, à sua finalidade mais ou menos explicativa, à sua ação nas etapas mais ou menos concretas da investigação e ao movimento em que se situam” (LAKATOS E MARCONI, 1991: p. 81).

Quando falamos de *método*, estamos nos reportando a uma abordagem mais ampla, com maior nível de abstração. Daí, dizer-se *método de abordagem* quando tratamos dos métodos indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético.

De outro modo, quando falando de *métodos*, estaremos os entendendo como *métodos de procedimento* os quais caracterizam etapas mais concretas da investigação, podendo-se até denominá-los como técnicas. São os métodos histórico, comparativo, monográfico, estatístico, tipológico, sistêmico, funcionalista, estruturalista, pesquisa-ação, pesquisa participativa, etc. Uma vez estarem limitados a um domínio particular, pode-se utilizar vários desses métodos em determinada pesquisa conforme seja o caso e necessidade.

Uma terceira categoria de método, de acordo com o nosso entendimento, é aquele caracteriza a coleta de dados para a pesquisa e que pode ser baseado em análise bibliográfica, observações, entrevistas, questionários, etc.

Devemos então criar um quadro de referência que nos propicie um embasamento metodológico. Uma vez que nosso trabalho tem como objeto de estudo a sociedade e suas relações sociais, econômicas, políticas e culturais, nos sentimos aptos a tomar o método dialético como método de abordagem e arcabouço filosófico. Isso por duas razões: (a) a maioria dos teóricos com os quais tomamos contato nessa pesquisa assim o fazem e (b) por entendermos que nosso objeto de estudo é resultado de uma processualidade de estruturas históricas que são regidas pelas leis fundamentais da dialética, a saber: ação recíproca, mudança dialética, mudança qualitativa e interpenetração de contrários.

Em relação aos métodos de procedimento, faremos uso de diversos deles, cada qual para caracterizar determinado aspecto da pesquisa. E o fazemo-lo agrupando-os em grupos de dois. Ao utilizarmos o método histórico-comparativo, buscaremos entender como a história das instituições e dos costumes forjaram as atuais formas de vida social, como foram influenciadas pelo contexto cultural em que se desenvolveram. Comparativamente, estaremos fazendo um paralelo entre diferentes sociedades de diferentes estágios de desenvolvimento.

Por um outro ângulo, faremos uso do método sistêmico-funcionalista por entender que determinada localidade e a sociedade que nele o habita podem ser entendidas como um sistema aberto. O conceito de sistema, que tem sua origem na biologia, é descrito por W. Buckley como “*um complexo de elementos ou componentes direta ou indiretamente relacionados numa rede causal, de sorte que cada componente se relaciona pelo menos com alguns outros, de modo mais ou menos estável, dentro de determinado período de tempo*” (BUCKLEY apud DEMO, 1989, p. 205). Concomitantemente, cada elemento realiza algum tipo de função na dinâmica desse sistema.

Tendo considerado que “*a sociedade é formada por partes componentes, diferenciadas, inter-relacionadas e interdependentes, satisfazendo cada uma das funções essenciais da vida social, e que as partes são mais bem entendidas compreendendo-se as funções que desempenham no todo*” (LAKATOS E MARCONI, 1991: p. 84) entende-se que o método funcionalista compreende a sociedade a partir da função de seus elementos e do conjunto dessas funções que se organiza como um sistema.

Ainda que, à primeira vista, o uso concomitante de tais métodos possa parecer confuso e prolixo, nos sentimos bastante respaldados teoricamente. Por um lado, o quadro de referência marxista compõe-se da junção da teoria do materialismo histórico, do método de abordagem dialético, dos métodos de procedimento histórico e comparativo e de técnicas específicas de coleta de dados (LAKATOS E MARCONI: 1991).

Por outro lado, o que em princípio seria uma contradição o uso do método sistêmico-funcionalista juntamente com o método dialético, já que o primeiro tem suas origens no seio de ideologias conservadoras, nos vemos respaldados por um dos maiores sociólogos marxistas brasileiros, Florestan Fernandes, ao sustentar que tais críticas ao uso do funcionalismo não se sustentam pois:

[...] uma valorização construtiva do uso científico desse método não impede a adesão dos sociólogos, seja a ideologias compostas (como o ‘terceiro caminho’ liberal-socialista, de Mannheim) seja à socialista (o que ocorre com o autor destas linhas) [...]. Os conhecimentos empíricos e teóricos, fornecidos por esse método, são igualmente úteis e potencialmente exploráveis sob quaisquer ideologias (FERNANDES apud GIL, 1991: p. 38)

Portanto, ao estudarmos o papel que a economia solidária desempenha nos processos de desenvolvimento local, fazemos uso do quadro de referência marxista por

entender que a processualidade histórica é resultado das condições materiais características de dada sociedade. E fazemos uso do método sistêmico-funcionalista para desvendar qual é a função da economia solidária nessa mesma sociedade, entendendo-a como um sistema.

Em relação à análise das políticas públicas empreendidas pela SPR/MI, pela SDT/MDA, pela SESAN/MDS e pela SENAES/MTE não encontraremos maiores facilidades, uma vez que esse campo de pesquisa ainda é bastante incipiente no Brasil. A bem da verdade, estamos presenciando um momento em que uma agenda de pesquisa em políticas públicas está se solidificando assim como a produção científica nessa área começa a apontar para sua maturidade.

Ainda que nos sentimos tentados a empreender uma análise completa das políticas públicas das Secretarias em questão, estudando a definição da agenda, a formulação da própria política, sua legitimação, gestão, implementação e avaliação, temos consciência que esse não é o momento, nem para o pesquisador nem para as políticas, já que ambos carecem de maturidade no sentido de uma extensão de tempo maior. Sentimo-nos compelidos, no entanto, a entender como os formuladores das políticas públicas acima mencionadas entendem o papel da economia solidária nos processos de desenvolvimento local.

No que tange à coleta de dados, nos concentraremos na análise bibliográfica de publicações, folhetos e *sites* da internet.

O trabalho consiste de três partes distintas mas complementares e que estão relacionadas às seguintes perguntas de pesquisa que nos propomos a responder, quais sejam:

- a) Quais as relações entre a economia solidária e o desenvolvimento local contidas nos programas e projetos da SPR/MI, da SDT/MDA, da SESAN/MDS e da SENAES/MTE no período 2003-2007? Através de pesquisa em *sites* na internet e mediante solicitação de documentos oficiais junto às secretarias buscamos entender em que medida os programas e projetos dessas secretarias levam em consideração as relações entre economia solidária e desenvolvimento local;
- b) Como os autores representativos que escrevem sobre o tema entendem o papel da economia solidária no processo de desenvolvimento local? Aqui, nossa fonte de dados consistiu de livros e produção bibliográfica e artigos científicos veiculados na internet;

c) A economia solidária influencia no processo de desenvolvimento local? Quais condições exerce a economia solidária no processo de desenvolvimento local? Através da análise da mesma bibliografia e de bibliografia complementar, procuramos desvendar as relações reais existentes entre os dois fenômenos, como forma de avançar no conhecimento sobre os mesmos.

A seguir, apresentamos uma planilha utilizada no planejamento da coleta e análise de dados:

Hipótese	Tipo de Informação Variável/Classe	Fonte de Evidência	Instrumento de Coleta Procedimento de Coleta e Análise	Recursos Necessários
Os programas e projetos da SENAES/MTE, SDT/MDA e SPR/MI e da SESAN/MDS no período 2003-2007 não explicitam as relações entre economia solidária e desenvolvimento local.	Práticas Econômicas Solidárias através de variáveis como níveis de solidariedade, cooperação participação, democracia, etc e variáveis do processo de desenvolvimento local: variáveis econômicas, socioculturais, político-institucionais, etc.	Políticas públicas e projetos de fomento à economia solidária e desenvolvimento local da SENAES/MTE, SDT/MDA e SPR/MI e da SESAN/MDS	Pesquisa bibliográfica. Análise das relações entre as variáveis.	Livros, artigos e internet.
Com exceção de José Luis Coraggio, os autores estudados não explicitam claramente nenhuma relação importante entre a economia solidária e os processos de desenvolvimento local.	Práticas Econômicas Solidárias através de variáveis como níveis de solidariedade, cooperação participação, democracia, etc e variáveis do processo de desenvolvimento local: variáveis econômicas, socioculturais, político-institucionais, etc.	Teorias sobre desenvolvimento local, capital social e economia solidária.	Pesquisa bibliográfica. Análise das relações entre as variáveis.	Livros, artigos e internet.
Quanto mais representativa a economia solidária mais vigoroso o processo de desenvolvimento local.	Práticas Econômicas Solidárias através de variáveis como níveis de solidariedade, cooperação participação, democracia, etc e variáveis do processo de desenvolvimento local: variáveis econômicas,	Teorias sobre desenvolvimento local, capital social e economia solidária	Pesquisa bibliográfica. Análise das relações entre as variáveis.	Livros, artigos e internet.

	socioculturais, político- institucionais, etc.			
A economia solidária favorece os processos de desenvolvimento local ao fomentar e criar através de suas práticas a solidariedade, a cooperação, a confiança, a democracia, a participação popular e a emancipação social, que são condição sine qua non para os processos de desenvolvimento local..	Práticas Econômicas Solidárias através de variáveis como níveis de solidariedade, cooperação participação, democracia, etc e variáveis do processo de desenvolvimento local: variáveis econômicas, socioculturais, político-institucionais, etc.	Teorias sobre desenvolvimento local, capital social e economia solidária	Pesquisa bibliográfica. Análise das relações entre as variáveis.	Livros, artigos e internet.

CAPÍTULO 5. DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL E À ECONOMIA SOLIDÁRIA

No capítulo que se segue, trataremos de realizar o levantamento e a leitura dos programas do Governo Federal implantados no período de 2003 a 2007 que têm o fomento à economia solidária e/ou ao desenvolvimento local como seus objetivos principais. Tais programas são o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR) da SPR/MI, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Rurais (PRONAT) da SDT/MDA, os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) da SESAN/MDS e o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD) da SENAES/MTE.

5.1. O PROGRAMA DE ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES (PRODUZIR) DA SPR/MI

O Ministério da Integração Nacional (MI), criado em 28 de julho de 1999 por meio Medida Provisória nº 1.911-8 (depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003) teve sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 5.847 de 14 de julho de 2006, que assim estabelece suas competências:

- I - formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada;
- II - formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;
- III - estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;
- IV - estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento [...];
- V - estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;
- VI - estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais;
- VII - acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;
- VIII - defesa civil;
- IX - obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica;
- X - formulação e condução da política nacional de irrigação;

XI - ordenação territorial; e

XII - obras públicas em faixas de fronteiras (Decreto nº 5.847 de 14 de julho de 2006).

O MI tem suas origens estruturais ainda no Brasil-Colônia. Passando por diversas nomenclaturas, chegou até a reforma ministerial de 1990 como Ministério do Interior, quando foi extinto. Na mesma ocasião, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional com a “*a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a ação dos órgãos e entidades federais que atuassem em programas e projetos de desenvolvimento regional [...]*” (www.integracao.gov.br). Tendo a ela sido vinculada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), foi no mesmo ano elevada à categoria de Ministério da Integração Regional sendo-lhe atribuído competências relativas a programas e projetos de integração regional, desenvolvimento urbano, irrigação e defesa civil.

Em 1995, novamente extinta, a pasta passou para a alçada direta do Ministério do Planejamento e Orçamento como Secretaria Especial de Políticas Regionais. Depois de receber competências referentes a obras contra secas e de infra-estrutura hídrica e lhe ser vinculada a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), a Secretaria Especial de Políticas Regionais foi, em julho de 1999, transformada no atual Ministério da Integração Nacional.

Atualmente, o MI, através de seus programas de desenvolvimento regional, entende que as disparidades inter e intra-regionais que caracterizam o perfil sócio-econômico do Brasil devem ser tratadas sob novas orientações programáticas e sob referenciais territoriais inovadores. Entende também que novos espaços sub-regionais devem emergir para que se possa produzir “*maior eficiência e eficácia do ponto de vista da organização social, da convergência produtiva das forças sociais, econômicas e políticas, da viabilização dos potenciais endógenos*” (Ministério da Integração Nacional, 2004: p. 5).

Seus programas buscam estimular a dinâmica econômica dos territórios através da estruturação de sistemas e arranjos produtivos locais, que devem atuar como principal mecanismo “*para a redução das desigualdades mediante o desenvolvimento endógeno do potencial econômico num processo articulado com a sociedade local*” (idem, p. 5).

Nesse sentido, o MI vem priorizando, através da instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional sob o Governo do Presidente Lula, a dinamização econômica de determinados espaços territoriais, objetivando:

[...] a criação de emprego e a desconcentração da renda por meio da inclusão social e do crescimento, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, bem como a dinamização do mercado de consumo de massa e viabilização da expansão competitiva das atividades superadoras da vulnerabilidade externa (www.integracao.gov.br).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instrumento que orienta a missão institucional do MI, suscita a participação da sociedade brasileira na elaboração e na implementação de projetos regionais de desenvolvimento procurando envolver os diversos atores sociais: governo, setor produtivo e sociedade civil. Tal política leva em consideração uma abordagem multidimensional e foca seus esforços nos territórios menos desenvolvidos. A escala dos projetos deve ser a sub-regional como forma de produzir uma convergência das forças produtivas e sociais (Ministério da Integração Nacional, 2006).

A Secretaria de Políticas Regionais (SPR/MI), também criada em 1999, tem a competência de:

[...] contribuir para a formulação e a implementação da política de desenvolvimento nacional integrada e promover ações de estruturação econômica e de inclusão social, visando o desenvolvimento regional sustentável, em consonância com a política de desenvolvimento nacional integrada (www.integracao.gov.br).

Na busca desse objetivo, a SPR/MI tem a responsabilidade de articulação de uma série de ações, por meio da coordenação de 5 programas de desenvolvimento regional, cada qual com uma dada especificidade:

O PROMESO - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - é o instrumento mais evidente dessa orientação, na medida em que incorpora um tratamento diferenciado da questão territorial em bases sub-regionais, por meio de um conjunto de ações estruturantes voltadas para a redução das desigualdades mediante o desenvolvimento endógeno do potencial econômico num processo articulado com a sociedade local.

Nesta mesma linha, com um recorte nitidamente territorial, atua o CONVIVER - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - cujo desafio é o de integrar as ações do Governo Federal direcionadas para esta que é reconhecida nacionalmente como uma das regiões brasileiras mais carentes de uma intervenção estatal efetiva.

O PROMOVER - Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões - volta-se para o apoio a iniciativas que dependem de uma maior dinamização, maior refinamento metodológico, tecnológico ou gerencial para que sejam conquistados nichos especializados dos mercados local, regional, nacional e internacional.

O Programa de Desenvolvimento da FAIXA DE FRONTEIRA foi reestruturado para, além da questão da soberania e ocupação territorial, constituir uma vertente prioritária do desenvolvimento regional e da articulação com outros países da América do Sul.

Por fim, o PRODUIR - Organização Produtiva de Comunidades Pobres - atua na área de identificação e viabilização de alternativas de trabalho e renda para as comunidades mais carentes e excluídas da dinâmica sócio-econômica do País, por meio de capacitações específicas, configurando um elo entre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional com a Política de Desenvolvimento Social (Ministério da Integração Nacional, 2004, pp. 5-6).

Todos esses cinco programas caracterizam-se por se orientar por três grandes diretivas: a) delimitam espaços sub-regionais prioritários que sejam conformados de forma a que suas forças sociais, econômicas e políticas entrem num processo sinérgico para que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficaz e eficiente; b) priorizam a organização social em bases sub-regionais, de modo a mobilizar governo e sociedade num compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento endógeno sustentável; e c) buscam a dinamização e estruturação econômica das sub-regiões baseados no monitoramento e na gestão dos atores locais (Ministério da Integração Nacional, 2006).

O programa dessa secretaria escolhido como objeto desse estudo foi o PRODUIR, que é uma parceria entre o MI e a FAO/ONU (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação). Anteriormente chamado de Pronager (Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda), esse programa teve início em 1994 como um projeto de cooperação técnica com a FAO/ONU e foi incluído no PPA (Plano Plurianual) somente em 2002 quando ganhou dimensão nacional.

Seu objetivo principal é:

[...] combater a situação de desemprego e subemprego em comunidades pobres, sejam elas urbanas ou rurais, situadas nas áreas prioritárias de atuação do Ministério da Integração Nacional, inserindo seus integrantes em arranjos e atividades produtivas que promovam dinamização econômica local e contribuam para o Desenvolvimento Regional (idem, p. 25).

Seus eixos de atuação são a capacitação profissional e a organização produtiva dos membros dessas comunidades direcionando-se a arranjos produtivos locais. Outros objetivos associados são os que se seguem:

- Promover a convergência das políticas públicas setoriais, em espaços-territoriais específicos, para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, constituindo em elo privilegiado de articulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional com a Política Social;

- Promover o aproveitamento das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, visando à inserção social e econômica das populações locais;
- Promover a articulação com a sociedade civil e com os órgãos públicos, nos três níveis de Governo, visando reduzir a dispersão e a multiplicidade de esforços; e
- Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritárias para o desenvolvimento sustentável das regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes (idem, pp. 25-26).

O PRODUZIR, mais especificamente, busca identificar e viabilizar alternativas de trabalho e renda àquelas comunidades excluídas da dinâmica socioeconômica do país através de capacitação profissional e organização produtiva de seus indivíduos. Desse modo, busca potencializar a realidade local, seus recursos e sua economia, através da estruturação de empreendimentos produtivos e de novas formas de organização social. Busca também promover “*o fortalecimento do capital social e a melhoria da qualidade de vida nas comunidades participantes*” (idem, p. 26).

Esse programa tem seu foco na capacitação (através de cursos, oficinas, eventos, etc.) da população de determinado território para “*o desempenho de atividades produtivas identificadas na região e para a sua organização em micro e pequenos empreendimentos produtivos*” (idem, p. 27), colocando os recursos humanos e os comitês locais como os principais atores do desenvolvimento.

5.2. O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS (PRONAT) DA SDT/MDA

O Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário foi criado pela Medida Provisória nº 1.911-12 de 25 de novembro de 1999. Posteriormente, com a reforma ministerial de janeiro de 2000 (Medida Provisória nº 1.999-14 de 13 de janeiro de 2000) recebeu o nome de Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sua estrutura regimental foi regulamentada pelo Decreto nº 5.033 de 5 de abril de 2004, que lhe firmou as seguintes competências: I) reforma agrária; II) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores; e III) identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

O MDA tem suas origens com a criação do Serviço Social Rural, autarquia criada em 1955 subordinada ao Ministério da Agricultura que tinha como função a prestação de serviços sociais no meio rural visando a melhoria das condições de vida de sua população.

O MDA, ao longo do Governo do Presidente Lula, tem-se colocado como grande responsável pelo estabelecimento de um novo *“padrão de desenvolvimento centrado na inclusão e na justiça social, no crescimento com equidade, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais”* (Ministério do Desenvolvimento Rural, 2005a: p. 17). Nessa direção, devido às limitantes impostas por restrições as mais diversas deverá lançar mão de estratégias de descentralização, participativas, de valorização dos recursos locais. Tais atribuições ficam bem claras na parte que se segue:

O mandato do MDA jurisdiciona aspectos extremamente relevantes que afetam essas questões. Suas atribuições na área fundiária (reforma agrária e reestruturação fundiária); na geração de renda, de trabalho, na melhor qualidade de vida e na segurança alimentar (agricultura familiar); na articulação de políticas setoriais e modelagem de novas abordagens para instrumentos de intervenção em desenvolvimento rural e regional sustentáveis (desenvolvimento territorial); assim como a possibilidade de formulação, adequação e negociação de políticas públicas (conselho político), constituem-se em formidável aparato institucional capaz de exercer expressivo papel na transformação das condições de vida de cerca de 50 milhões de brasileiros, que vivem em 4.500 municípios “essencialmente rurais” existentes no Brasil (idem, p. 17).

De qualquer forma, o MDA não deverá estar dissociado da sociedade ou dos demais órgãos de administração federal, estaduais ou municipais. Primará sempre pela busca de parcerias para implantação das políticas públicas, em especial aquelas de nível local que terão um papel fundamental de articulação e dinamização econômica dos territórios.

A SDT/MDA, criada em 2003, com a missão de *“apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”* (www.mda.gov.br) se insere plenamente nessa estratégia do MDA.

Para que suas estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável possam ser implementadas nos territórios, a SDT/MDA recebeu as seguintes diretrizes:

- Adotar a abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável;

- Compreender o território como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;
- Entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental;
- Valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;
- Adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;
- Estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;
- Atuar em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais representativos dos diversos segmentos comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável centrado na agricultura familiar e na reforma agrária;
- Estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas, promovendo instâncias plurais e participativas, que viabilizem espaços para discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório, no processo de gestão social;
- Priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados;
- Incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas;
- Incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária (www.mda.gov.br/sdt).

A criação da SDT/MDA resultou de um processo de acúmulos e de reivindicações por parte de setores públicos, de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil que sentiram a necessidade de articulação de políticas públicas de nível nacional com iniciativas locais, tendo-se a abordagem territorial como norteadora de suas ações (MDA, 2005a).

Isso se deu na medida em que diversas análises demonstraram a ineficiência das políticas públicas que foram adotadas nas décadas anteriores na busca da melhoria da qualidade de vida das populações rurais no Brasil, uma vez que a pobreza rural se viu aumentada assim como persistiram as desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas (idem).

Por conta disso, para a SDT/MDA, é mister que os formuladores e operadores de políticas públicas reconheçam:

[...] a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas também de compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações intersetoriais que ocorrem no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão (MDA, 2005a: p. 10).

Para que essa nova *ruralidade* seja valorizada, o ambiente rural tem de cumprir com alguns pré-requisitos de produção e geração de riquezas. Isso só se dará na medida em que haja incorporação de tecnologia e ciência, otimização de recursos humanos e naturais, onde haja articulação com os demais setores econômicos.

Segundo a SDT/MDA, só se vislumbrará avanços na realidade brasileira (especialmente em relação à fome e à miséria) com “*o estabelecimento de padrões de desenvolvimento sustentáveis em todos os setores [...] aprimorados por meio de ordenamentos dinâmicos e democraticamente conduzidos*” (idem, p. 11).

Aqui, torna-se claro que novos paradigmas nas relações entre o Estado e a sociedade devem emergir, com o estabelecimento de políticas públicas que primem pelo desenvolvimento descentralizado e pela auto-gestão dos grupos sociais. Com isso em mente é que se conclui que é fundamental o estímulo ao desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo-se da “*ampliação de sua capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e auto-gestão das populações locais*” (idem, p.11).

Um ponto muito importante para a SDT/MDA é o respeito ao direito inalienável do agricultor de acesso à terra, o que só pode ser resgatado em determinadas regiões onde existem “anomalias” na estrutura fundiária através de reforma agrária efetiva, ou seja, baseada em uma visão integradora no âmbito territorial. Nesse sentido, segundo a SDT/MDA, “*a distribuição da terra terá que estar aliada a políticas de investimentos e acesso a serviços que assegurem à agricultura familiar as condições de atuar como fomentadora e asseguradora do desenvolvimento territorial sustentável*” (idem, p. 12).

Isso se justifica por que:

A agricultura familiar, que ocupa mais de quatro milhões de estabelecimentos agropecuários do País (cerca de 90% do total), responde por 40% do valor bruto da produção agropecuária (metade dos produtos componentes da cesta básica) e ocupa apenas 33% da área total

agropecuária, constitui-se na principal alavanca do desenvolvimento sustentável do interior. Ela tem um imenso espaço para crescer e desenvolver-se, pois apenas 20% dos estabelecimentos familiares são “muito integrados” ao mercado, enquanto que 40% são “pouco integrados”, restando outros 40% que quase não geram renda (PROPOSTA DO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL apud MDA, 2005a, p. 12).

Levando em consideração que, para a SDT/MDA, o *rural* e o *urbano* estão extremamente intrincados (bem como seus problemas sociais, econômicos e ambientais) e que suas comunidades devem se esforçar para resolver seus problemas conjuntamente, uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável se harmoniza perfeitamente com uma estratégia de desenvolvimento territorial num sentido mais amplo do termo.

A perspectiva territorial do desenvolvimento enseja algumas dificuldades que terão necessariamente de ser vencidas, sob pena do processo de desenvolvimento endógeno ser fortemente comprometido. Essas dificuldades são: a) a carência de capital humano, capital social e capital natural; b) a estrutura fundiária e a dificuldade de acesso à terra; c) a falácia entre desenvolvimento territorial e desenvolvimento setorial; e d) os escassos recursos financeiros e investimentos públicos.

A carência de capital humano, de capital social e de capital natural é característico de regiões com baixo nível de desenvolvimento, especialmente no caso dos dois primeiros. Altos índices de analfabetismo, pobreza, desemprego, subordinação, pouca organização social e participação, clientelismo são próprios de tais regiões. Ao mesmo tempo, essas regiões sofrem com escassos recursos naturais ou desequilíbrios eminentes ou ainda com a dificuldade de apropriação de tais recursos pela maioria da população.

Tal como a maioria dos estudos, a SDT/MDA, em relação a isso recomenda:

- prioridade para a educação formal, acesso aos serviços de saúde e oportunidades de trabalho, de tal forma a reconstruir o capital humano no espaço de uma geração;
- mobilização, organização, valorização cultural, capacitação, participação e desenvolvimento institucional, para construir o capital social;
- renovação das práticas políticas e garantia de acesso às políticas públicas, para redução da dependência e avanço da gestão social;
- inovações com tecnologias apropriadas e ecologicamente amigáveis, valorização dos recursos locais, difusão de conhecimentos contextualizados, “saber fazer” democratizados, diversificação econômica, para melhor usar os recursos naturais e preservar o ambiente (MDA, 2005a, p. 13).

É necessário, entretanto, para cada um desses itens, que haja uma política pró-ativa em relação a investimentos públicos e privados, capacitação e assistência técnica de qualidade, proteção aos grupos sociais mais frágeis bem como políticas de ação afirmativa de gênero, etnia, raça e geração.

A concentração fundiária e a conseqüente dificuldade de acesso à terra que a mesma gera é, provavelmente, um dos maiores responsáveis pela reprodução das iniquidades sociais no campo. Se por um lado, a primeira se explica pelo processo histórico brasileiro, por outro sua manutenção e acirramento se explicam pela ineficiência das políticas de reforma agrária e/ou de promoção da agricultura familiar.

Ao longo do tempo, a concentração fundiária foi eliminando cada vez mais a produção de subsistência e expulsando seus produtores para as cidades. Ultimamente, isso continua acontecendo porque os pequenos agricultores *“não dispõem de documentação fundiária hábil, ou possuem tão pouca terra que não são suficientes para sua subsistência ou, ainda, não são suficientes para garantir empréstimos bancários”* (idem, p. 14).

Tais fatos evidenciam a necessidade de políticas públicas adequadas às mais diversas situações onde os agricultores familiares possam se inserir como beneficiários de tais políticas, o que pode ampliar a possibilidade de construção de capital social nos determinados territórios.

Ainda mais, o fortalecimento da agricultura familiar tem como medida estratégica a realização eficaz da reforma agrária na medida em que essa possa permitir o acesso à terra a todos os trabalhadores sem-terra, o que, portanto, pressupõe uma profunda modificação do quadro fundiário brasileiro fixando novamente grande parte da população ao campo e lhes dando condições de produção.

A confusão entre o desenvolvimento territorial com o desenvolvimento setorial não poderá ser pressuposto para barrar um dado processo de desenvolvimento, uma vez que já é ultrapassada a visão que enxerga o desenvolvimento como a simples somatória de crescimento de setores específicos. Tal visão já foi hegemônica e produziu uma enorme parcela de excluídos em vários setores e territórios.

Por outro lado, há a questão da setorialização ou centralização dos conhecimentos e da informação e sua utilização por específicos setores da sociedade. Há que se implantar, portanto, uma democratização do conhecimento dando-se à

sociedade a oportunidade de melhor distribuir as forças, o acesso às oportunidades e o bem-estar a toda população.

Um terceiro ponto é o baixo envolvimento das administrações locais que, no mais das vezes, carece de capacidades intelectuais que consigam fomentar um tal processo de desenvolvimento do território, tornando-se rotineiras, burocráticas e meramente assistencialistas.

A questão do redirecionamento de recursos financeiros por parte do Poder Público às demandas explicitadas no processo de desenvolvimento territorial é absolutamente fundamental para que se possam vencer os problemas estruturais que caracterizam a ruralidade brasileira. Tais investimentos se fazem essenciais principalmente “*quanto à formação ou reconstrução, do capital humano, do capital social, da infraestrutura social e econômica, à oferta de serviços públicos básicos e assistência técnica de qualidade*” (idem, p. 15).

Para a SDT/MDA, um processo generalizado de desenvolvimento só poderá ocorrer após a maturação dos investimentos públicos, o que conseqüentemente trará maior dinamização das economias e das sociedades territoriais.

Ao lado das questões estruturais, existem as questões emergenciais (acesso à terra, fome, pobreza, indigência, doenças endêmicas, habitação, segurança e trabalho) que são passíveis de políticas localizadas mas que só se extinguirão na medida em que os problemas estruturais forem resolvidos.

Para que se possa entender as causas e os efeitos de tais políticas públicas sob essa abordagem territorial, é necessário que alguns conceitos sejam mais bem detalhados. Para a SDT/MDA, *território*:

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005a, p. 28).

Por sua vez, o *rural* é um:

Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica; população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural (idem, p. 28).

Dáí então que *território rural* é um território:

[...] onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (idem, p. 28).

A abordagem territorial utilizada pela SDT/MDA como referência de apoio ao desenvolvimento rural é justificada pelas seguintes proposições:

- a) o rural não se resume ao agrícola. O espaço rural é definido, não por um setor econômico, mas sim por suas características espaciais, como a baixa densidade demográfica, o menor grau de artificialização do ambiente, a predominância dos fatores naturais;
- b) a escala municipal é muito restrita e a estadual é muito ampla. A promoção do desenvolvimento necessita de planejamento e organização baseados numa escala espacial que otimize suas potencialidades;
- c) um movimento de descentralização das políticas públicas, com atribuição de competências e atribuições aos espaços locais tem se acentuado na última década e meia; e
- d) o território é o espaço que melhor exprime os laços de proximidade entre as pessoas, grupos e instituições. Tais laços podem se tornar peça-chave num processo de desenvolvimento.

A abordagem territorial muito além de ser tão somente uma escala dos processos de desenvolvimento é também um método para o fomento a esses processos. Tal como bem sublinha a SDT/MDA:

O desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim a criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável (MDA, 2005b, p. 8).

Portanto, a abordagem territorial descentraliza a iniciativa das mãos das instâncias superiores e a coloca nas mãos dos atores sociais do território que, levando em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais, econômicos e ambientais, buscam alcançar maior “*geração de riqueza com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social*” (idem, p.8).

Ao se entender a abordagem territorial como uma visão integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção, está-se buscando uma integração interna de tais territórios rurais e dos mesmos com o restante da economia, sua revitalização e reestruturação progressiva e lhe dando abertura para novas funções e demandas.

Os propósitos maiores do desenvolvimento rural sustentável, para além da geração de riquezas, são:

- a coesão social, como expressão de sociedades nas quais prevaleça a equidade, o respeito à diversidade, à solidariedade, à justiça social, o sentimento de pertencimento e inclusão; e
- a coesão territorial como expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas (MDA, 2005a, p. 21).

Assim, é notório que o desenvolvimento não pode ser sinônimo de mero crescimento econômico, mas envolve múltiplas dimensões:

- Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.
- Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura, o território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.
- Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a idéia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras (idem, p. 9).

Está claro então que, para essa abordagem, o capital social adquire um papel fundamental no processo de desenvolvimento. Para a SDT/MDA ele é entendido como:

[...] o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizados pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim [...] [tendo] na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos das transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações (idem, p. 9).

Como forma de facilitar a utilização desse conceito, ou seja, instrumentalizá-lo junto a um processo de desenvolvimento, a SDT/MDA distingue três formas de capital social: a) o capital social de grupos e indivíduos, baseado em relações de proximidade, vizinhança ou parentesco; b) o capital social de comunidades, onde a confiança e a cooperação interior a elas podem gerar benefícios; e c) o capital social externo, que são as relações com pessoas e grupos de fora do território que podem trazer recursos (cognitivos, materiais ou financeiros) não disponíveis internamente.

A somatória dessas três formas acaba por facilitar a mobilização e organização dos atores sociais e seu engajamento nas diversas modalidades de gestão social junto aos processos de desenvolvimento territorial.

A gestão social, outro conceito de fundamental importância para a SDT/MDA e suas estratégias, é definida como:

[...] o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (idem, p. 10).

A gestão social procura se contrapor ao modo de gestão pública convencional de lógica vertical e descendente de planejamento, na qual as instâncias centrais de governo se encarregam de desenhar todas as políticas e a população local toma envolvimento em sua implementação tão somente como receptora. A gestão social preconiza o protagonismo dos agentes locais em uma lógica ascendente de planejamento de forma que esses agentes se envolvam ativamente na organização das forças e fatores locais. Para tanto, é fundamental que exista capital social suficiente para que esse processo possa ir à frente. Caso não exista, ou seja deficiente, há que se:

[...] criar espaços e condições para gerar o aprendizado e o esforço de identificação de complementaridades capazes de por em diálogo os diferentes agentes, fazer confluir suas perspectivas individuais, tatear e construir convergências onde há isolamento e fragmentação, formar esse capital social, enfim (idem, p. 10).

Com o fortalecimento das relações sociais ou o aumento do capital social, a gestão social tenderá a evoluir para a formação de arranjos institucionais (grupos sociais, organizações, instituições) e para espaços mais amplos de concertação tais como fóruns e conselhos. Por seu turno, as políticas públicas apresentarão maior

eficácia e eficiência uma vez que os investimentos governamentais se aproximarão cada vez mais das demandas sociais.

Esse processo de *empoderamento* da sociedade que passa a exercer um papel ativo na gestão das políticas públicas leva a formas mais avançadas e democráticas de governança de modo a aperfeiçoar “*as relações vigentes entre o Estado e a sociedade, o que implica uma revisão dos deveres e das obrigações, papéis e atribuições, formalmente instituídas, enfatizando as convergências de interesses que conduzam à articulação de ações*” (idem, p.11).

Esse aperfeiçoamento deve se dar concomitante à formação e estruturação de novas *institucionalidades* que sejam novos espaços de diálogo, negociação e superação de divergências entre os diferentes atores sociais. Essas novas institucionalidades têm um papel fundamental na estratégia de desenvolvimento da SDT/MDA, que assim a define:

Institucionalidades territoriais são espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento. As estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais poderão se apoiar em espaços já existentes, quando eles atenderem aos requisitos de permeabilidade ao conjunto de forças locais e de sensibilidade para o estabelecimento de processos concentrados de convergência de ações entre os agentes públicos e privados, ou, onde tal situação não existir, orientar-se para a criação de novos espaços (idem, p. 11).

Tais institucionalidades têm a função de transformar as práticas verticalizadas de gestão em acordos multissetoriais que reflitam a diversidade e a representatividade de todos os grupos sociais através de processos horizontais de negociação e decisão.

Uma vez entendendo que os territórios rurais são heterogêneos guardando dentro de si uma diversidade de atores e interesses (muitas vezes conflitantes) as estratégias de desenvolvimento deverão ser flexíveis e a formulação de políticas deverá conter objetivos múltiplos e integrais para que as principais demandas dos atores sociais venham a ser atendidas, para que as alianças e parcerias sejam formadas e fortalecidas. Para que isso ocorra, é fundamental que sejam estabelecidos mecanismos institucionais estruturados em sistemas participativos, com uma lógica ascendente.

O programa objeto de nossos estudos é o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), também constante no PPA 2004-2007, que tem como objetivo “*promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do*

processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia” (www.mda.gov.br). São objetivos específicos desse programa:

Promover e apoiar:

- a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais;
- o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social;
- iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais tendo por referências a valorização dos recursos locais, a competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos;
- a implementação e integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de riquezas com equidade social (SDT/MDA, 2005, p. 7).

Para além desses objetivos, as estratégias de apoio aos processos de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais levadas a cabo pela SDT/MDA visam alcançar grandes áreas de resultados (e que se constituem em eixos centrais de intervenção) que são: a) o fortalecimento da gestão social; b) o fortalecimento das redes sociais de cooperação; c) a dinamização econômica nos territórios rurais; e d) a articulação de políticas públicas.

O fortalecimento da gestão social deve se dar concomitantemente ao processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais uma vez que esse só se realizará na medida em que espaços de concertação social emergirem e se transformarem em institucionalidades de gestão do próprio desenvolvimento atuando sobre *“formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma [dada] região numa direção que permita a geração de renda com inclusão social”* (MDA, 2005b, p. 18). Tais espaços podem ser consórcios, fóruns, conselhos, agências, etc, conquanto que possam exprimir uma capacidade de gestão social no território. Na verdade, uma vez esses espaços evoluindo para institucionalidades formais capazes de deliberação e da construção de pactos, que expressem toda a diversidade e pluralidade do território, maior êxito tende a ter o processo de desenvolvimento.

O capital social, como expressão das redes sociais de cooperação, pode contribuir para o processo de desenvolvimento territorial:

Ele [o capital social] pode ampliar os recursos disponíveis a serem investidos nas iniciativas de desenvolvimento, pode garantir maior coerência e adesão dos atores locais àquilo que venha a ser proposto e pactuado, pode otimizar iniciativas individuais e coletivas aumentando seu grau de eficiência. Tudo isso é absolutamente necessário à formulação, implementação e gestão de planos de desenvolvimento sustentável (idem, p. 20).

O fortalecimento das redes sociais de cooperação depende em parte de como ampliar e reproduzir a confiança, a solidariedade e a cooperação entre pessoas e grupos o que aumentará as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território e expandirá a competitividade sistêmica do território. Tal processo suscita o favorecimento do *“incremento da capacitação técnica, gerencial e articuladora dos atores sociais, bem como o empoderamento das comunidades”* (idem, p. 20).

A dinamização econômica dos territórios da mesma forma se apóia em conceitos como o de participação, confiança, solidariedade e cooperação. Tais valores, uma vez enraizados em dado território, podem tornar-se a estrutura para a formação de cadeias e arranjos produtivos. Além disso, tornam-se a estrutura de um complexo econômico dotado de formas de organização da produção, distribuição que se caracterizam por diminuir as diferenças sociais, que busquem a eficiência econômica e que sejam ambientalmente sustentáveis.

Tal como bem salienta a SDT/MDA:

O espaço econômico deve ser compreendido como um todo articulado em movimentos que facilitam ou dificultam a inclusão dos diferentes segmentos sociais, como produtores, consumidores, ou ambos. Esse espaço deve se integrar por meio de redes que favoreçam o diálogo entre atividades rurais e urbanas, agrícolas e não-agrícolas, mantendo-se o compromisso com a geração de ocupações produtivas, com a ampliação das oportunidades aos agricultores familiares, às organizações associativas e cooperativas, às micro e pequenas empresas. No mesmo sentido, é muito importante a promoção de iniciativas que busquem desenvolver tecnologias e sistemas de gestão que sejam compatíveis com a utilização sustentável dos recursos e potencialidades do território e ao seu estágio de desenvolvimento (MDA, 2005b, p. 21).

A dinamização econômica nesses termos tenderá, então, a obter melhorias significativas de competitividade ao enfatizar a agregação de valor aos produtos locais, *“a diversificação de atividades produtivas, a inovação tecnológica e gerencial, a expansão do associativismo e cooperativismo e a criação de mecanismos adequados de inserção competitiva nos mercados”* (idem, p. 20).

Por último e talvez a mais importante das áreas de resultados está a articulação de políticas públicas. Isso se dará na medida em que um ambiente interinstitucional

apóie os sistemas produtivos locais facilitando o acesso a serviços e recursos integrando-se horizontalmente aos programas públicos focados na realidade territorial.

Às instituições públicas caberá o maior desafio de vencer a setorialização e se articular verticalmente entre os diversos níveis de governo com as especificidades locais e regionais.

5.3. OS CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSAD) DA SESAN/MDS

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado pela Medida Provisória nº 163 de janeiro de 2004 (posteriormente transformada na Lei nº 10.869 de 13 de maio de 2004), teve sua estrutura regimental definida pelo Decreto nº 5.550, de 22 de Setembro de 2005, o qual lhe designa as seguintes competências:

- I - política nacional de desenvolvimento social;
- II - política nacional de segurança alimentar e nutricional;
- III - política nacional de assistência social;
- IV - política nacional de renda de cidadania;
- V - articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- VI - articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social;
- VII - orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- VIII - normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- IX - gestão do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS;
- X - gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- XI - coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda; e
- XII - aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria - SESI, do Serviço Social do Comércio - SESC e do Serviço Social do Transporte - SEST (Lei 10.869 de 13 de maio de 2004)

De um modo geral, sua missão é de *“promover o desenvolvimento social e combater a fome visando a inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias”* (www.mds.gov.br).

A SESAN/MDS foi criada em 2005 com a missão institucional de *“formular e implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e promover e coordenar programas do Governo Federal nesta área”* e com o objetivo de *“garantir aos cidadãos o acesso à comida e água em quantidade, qualidade e regularidade suficientes, de maneira sustentável e respeitando a diversidade cultural”* (idem).

Na busca desse objetivo, a SESAN/MDS promove ações por meio de programas e projetos de produção e distribuição de alimentos, de apoio e incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional, de educação alimentar e nutricional, contribuindo assim ao conjunto de estratégias do Programa Fome Zero.

O programa escolhido dessa Secretaria é o CONSAD (Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local) que é também uma iniciativa de desenvolvimento territorial que articula segurança alimentar e nutricional e geração de trabalho e renda visando prioritariamente a emancipação socioeconômica de famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza nas regiões onde tal consórcio se insere. São projetos articuladores de *“sistemas agro-alimentares e desenvolvimento local que buscam intervir na realidade sócio-territorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda”* (idem).

Dito de outra forma,

O CONSAD é um arranjo territorial institucionalmente formalizado envolvendo um número definido de Municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda. Organizados em associações civis sem fins lucrativos compõe-se de 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada um dos Municípios participantes (idem).

Para a SESAN/MDS, o CONSAD se coloca como uma nova institucionalidade buscando criar uma esfera público-privada, que atue como um espaço de interlocução política, de tomada de decisão colegiada e de operacionalização de ações pactuadas nas regiões em que sejam implementados. Seu objetivo principal é:

[...] tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local, de forma institucionalizada, visando prioritariamente integrar na esfera da produção,

comercialização, consumo e crédito o conjunto da população que vive em condições precárias de alimentação (IBAM, 2003, p. 4).

O CONSAD também tem um forte enfoque territorial que leva em conta:

- a) os índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM);
- b) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região;
- c) a dimensão física e ambiental do território;
- d) suas potencialidades geo-estratégicas para arranjos sócio-produtivos sustentáveis;
- e) reorganização do território visando à inclusão social;
- f) construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local; e
- g) identidade territorial e solidariedade social (www.mds.gov.br).

Em relação à economia solidária, a SESAN/MDS a entende como uma nova *opção estratégica de desenvolvimento* que, muito mais do que simples amenizadora da crise do emprego que tem se alastrado pelos últimos 30 anos, busca conciliar o desenvolvimento econômico, a justiça social e a sustentabilidade ecológica. Ainda mais, a economia solidária traz consigo “*uma nova mentalidade empresarial em que o trabalhador se converte em proprietário, gestor e inovador*” (IBAM, 2003, p. 7) que pode fazer frente a essa crise do emprego que já tomou dimensões estruturais.

Nesse sentido, a economia solidária tem assumido uma nova dimensão onde, mais do que um simples meio de sobrevivência para populações excluídas do sistema capitalista, vem evoluindo para um processo dinâmico de desenvolvimento que gera trabalho e renda e que se auto-sustenta. Isso se evidencia porque os empreendimentos econômicos solidários estruturam-se na cooperação do trabalho e em uma racionalidade econômica própria diferente dos empreendimentos de mercado que tendem a ser excludentes e concentradores de renda.

Identifica-se nessa política que o CONSAD, uma vez atuando em territórios carentes de capital humano e social e se deparando com uma pulverização e baixa-estima dos trabalhadores locais, se utilizará da economia solidária para ativar a dinâmica socioeconômica fomentando o empoderamento, a iniciativa e a valorização dos trabalhadores, ou seja:

[...] a construção e o fortalecimento de um circuito econômico sustentável baseado na cooperação e na solidariedade é uma importante estratégia de resgate da cidadania e da confiança do trabalhador nas suas potencialidades. Ela é uma condição inicial para a substituição da mentalidade de subalternidade, baseada na

alienação do trabalho, para uma mentalidade em que o trabalhador identifique-se como proprietário e gestor do seu próprio trabalho (IBAM, 2003, p.7).

Um ponto importante é que, para o CONSAD, a economia solidária será fundamental no fortalecimento do mercado como um todo, sendo que a cooperação e a solidariedade atuarão como fatores de eficiência na relação entre os empreendimentos. A economia solidária, nessa perspectiva, terá o papel de fomentar a formalização de empreendimentos informais e a transformação da economia popular em “*em práticas solidárias e sustentáveis de desenvolvimento local, fortalecendo o arranjo socioprodutivo e institucional regional*” (idem, p. 8).

Nesse sentido, o CONSAD sinaliza que tende a adotar estratégias que privilegiem a economia solidária em detrimento da economia do capital ao impulsionar a estruturação de empreendimentos econômicos solidários, que sejam baseados no trabalho cooperativo, na autogestão e na propriedade coletiva do capital. Isso se dará através de dois tipos de ações, quais sejam: a) construção e fortalecimentos do circuito econômico solidário; e b) consolidação estratégica dos empreendimentos solidários na economia formal.

5.4. O PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO (PESD) DA SENAES/MTE

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi criado pela Medida Provisória nº 1.799 de 1º de janeiro de 1999 e teve sua estrutura organizacional regulamentada com o decreto nº 3.129 de 9 de agosto de 1999 (depois substituído pelo Decreto nº 4.634 de 21 de março de 2003 e então pelo Decreto nº 5.063 de 3 de maio de 2004), que lhe dá as seguintes competências:

- I - política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;
- II - política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho;
- III - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;
- IV - política salarial;
- V - formação e desenvolvimento profissional;
- VI - segurança e saúde no trabalho;
- VII - política de imigração; e
- VIII - cooperativismo e associativismo urbanos (www.mte.gov.br).

O MTE tem suas origens estruturais com a criação do Departamento Nacional do Trabalho em 1918 que tinha o objetivo de regulamentar a organização do trabalho no Brasil. Com a Revolução de 1930, criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio por decreto do Presidente Getúlio Vargas.

Em 1960, esse ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Previdência Social e, em 1974, apenas Ministério do Trabalho. Em 1992, transformou-se em Ministério do Trabalho e da Administração Federal, mas após breve período voltou a ser tão somente Ministério do Trabalho. Isso até 1999, quando recebeu a denominação de Ministério do Trabalho e Emprego.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária, por sua vez, foi criada pelo Decreto nº 4.764 de 24 de junho de 2003 tendo sua estrutura regimental sido regulamentada pelo Decreto nº 5.063 de 3 de maio de 2004, o qual lhe dá as seguintes competências:

- I - subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério;
- II - articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;
- III - planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;
- IV - colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;
- V - estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular;
- VI - estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;
- VII - contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;
- VIII - propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;
- IX - apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;
- X - promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;
- XI - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;
- XII - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;

XIII - supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária;

XIV - apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência; e

XV - articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência (Decreto nº 5.063 de 3 de maio de 2004).

De um modo geral, a SENAES/MTE tem o objetivo de viabilizar e coordenar atividades de apoio à economia solidária em todo o território nacional. A formulação e implantação de tal secretaria foi fruto de reivindicações da sociedade civil mobilizada e articulada em um movimento de economia solidária do qual o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) é seu interlocutor.

Uma vez que o modelo tradicional de relação de trabalho no sistema capitalista passou por transformações se deteriorando e evidenciando um aumento da informalidade e da precarização dos contratos de trabalho (como resultado de uma conjuntura de desemprego em massa), os trabalhadores passaram a criar alternativas de geração de trabalho e renda que se manifestaram através de novas formas de organização coletiva do trabalho.

Tal como bem expressa a SENAES/MTE em relação ao papel do MTE no atendimento à demanda por apoio aos novos empreendimentos econômicos solidários:

Esta nova realidade do mundo do trabalho contribui, de forma significativa, para o surgimento de novos sujeitos sociais e para a construção de novos espaços institucionais. Neste contexto, o Ministério do Trabalho e Emprego assume, para além das iniciativas de emprego e de proteção dos trabalhadores assalariados, o desafio de implementar políticas que incluam as demais formas de organização do mundo do trabalho e proporcionem a extensão dos direitos ao conjunto dos trabalhadores. Políticas de geração de renda, para a inclusão daqueles menos favorecidos na sociedade, para que exerçam a sua cidadania com dignidade, têm, obrigatoriamente, que levar em consideração, em níveis iguais de importância, tanto o emprego quanto o trabalho em outras formas de relação que não a de empregado e patrão (MTE, 2005b, p. 3).

Com o propósito de combater a desigualdade e a exclusão social – e em consonância com o MTE - a SENAES/MTE tem como principal instrumento o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), escolhido como objeto desse estudo. Tal programa tem como objetivo “*promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário*” (MTE, 2005, p. 2). Seus objetivos específicos são:

- Contribuir para a geração de trabalho e renda através da economia solidária;

- Participar de políticas estratégicas de combate à pobreza através do fomento a economia solidária;
- Contribuir para a consolidação das políticas públicas federais, estaduais e municipais voltadas à economia solidária;
- Promover, fomentar e fortalecer a economia solidária no Brasil (idem, p. 5).

Seu público-alvo são trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento à economia solidária e fóruns locais e regionais.

Uma característica importante desse programa é a busca por *“integrar e articular diversas políticas que vêm sendo desenvolvidas pelo Governo Federal, além de criar instrumentos para potencializá-las”* (MTE, 2005a, p. 2). Como exemplos, têm-se a articulação com o Programa Fome Zero, Programa Bolsa-Família e Política Nacional de Assistência Social do MDS ou ainda, dentro do próprio MTE junto às outras secretarias tais como a Secretária de Inspeção do Trabalho, buscando construir um Marco Regulatório para as Cooperativas de Trabalho.

Além disso, a implantação do PESD também se apóia na articulação da SENAES/MTE com entidades da sociedade civil, principalmente através do FBES que congrega os fóruns estaduais de economia solidária presentes em praticamente todos os estados da Federação. O FBES e os fóruns estaduais, por sua vez, articulam diversos atores presentes no movimento da economia solidária, os quais são divididos em três grandes segmentos: empreendimentos econômicos solidários (de diversos tipos e setores da economia), entidades de fomento e assessoria aos empreendimentos econômicos solidários (ONGs, universidades, sindicatos, etc) e gestores públicos (de prefeituras, governos estaduais, delegacias regionais do trabalho (DRTs) e de outros ministérios).

Uma outra via de propagação das ações do PESD é através das DRTs - que são unidades descentralizadas do MTE. Esses órgãos podem atuar através de três tipos de ações: a) articulando, mobilizando e sensibilizando a sociedade sobre a economia solidária; b) implantando e gerenciando o Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES) – que é uma base de dados composto por informações de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) e de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento (EAF); e c) desenvolvendo atividades como eventos de divulgação e capacitação, ações de fortalecimento de projetos de economia solidária.

Segundo a SENAES/MTE,

O ponto forte do Programa decorre do fato de ele estar sendo construído a partir de um planejamento “de baixo para cima”, a partir da articulação com a economia solidária realmente existente no Brasil, organizada nos Fóruns Estaduais. Isto permite, além de maior eficácia no desenvolvimento da política, integrar as diferentes ações que compõem o Programa (MTE, 2005b, p.7).

Tal característica dá ao programa a capacidade de articular diferentes sujeitos e diferentes políticas em processos participativos o que lhe permitirá atingir o “*desenvolvimento justo, sustentável e equitativo ou, em outras palavras, solidário*” (idem, p. 7).

O PESD da SENAES/MTE centra-se no fomento à criação de empreendimentos econômicos solidários através da difusão e fortalecimento da economia solidária no Brasil.

Apesar de o programa não contemplar em seus objetivos o fomento ao desenvolvimento local nem citar possível relação deste com a economia solidária, o mesmo entende que, por sua transversalidade e por seu papel na articulação de diferentes sujeitos e políticas, com vistas à construção de processos participativos, sua realização necessariamente resultará em um “*desenvolvimento justo, sustentável e equitativo ou [...] solidário*” (idem, p. 6).

Segundo Singer,

desenvolvimento solidário [é] um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma. (Singer, 2004, p. 7).

Nota-se nos fundamentos dessa política novas relações econômicas solidárias – onde seus principais atores são empreendimentos de caráter cooperativo e autogestionário – que possam vir a se constituir um novo sistema econômico que concorrerá com a hegemonia do sistema capitalista. Singer, um dos formuladores de tal política, entende que cabe ao Estado um papel central no sentido de privilegiar o *desenvolvimento solidário* em detrimento do *desenvolvimento capitalista* (idem).

Comunidades pobres – tais como quilombolas e indígenas – são públicos-alvo importantes para essa política. O desenvolvimento solidário, uma vez ocorrendo nessas comunidades, só poderá se concretizar se os investimentos necessários forem feitos pela e para toda a comunidade, de maneira que o empreendedorismo coletivo seja estimulado em detrimento do empreendedorismo individual.

Outros atores importantes nessa política são trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento de economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento.

CAPÍTULO 6 – DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS TEORIAS SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Nesse último capítulo, nossa análise se dará no sentido de buscar relações entre a economia solidária e o desenvolvimento local constantes nos programas do Governo Federal bem como nos escritos dos autores que tivemos contato ao longo do desenvolvimento de nossa pesquisa.

6.1. Sobre as Políticas Públicas de Fomento à Economia Solidária e ao Desenvolvimento Local implementadas pelo Governo Federal no Período 2003-2007

Os resultados aqui delineados referem-se à sistematização das políticas públicas setoriais de fomento à economia solidária e/ou ao desenvolvimento local e suas possíveis relações. Procuramos levar em consideração as similaridades e os pontos divergentes de todos os quatro programas das secretarias escolhidas. Uma vez que estamos tratando das possíveis relações entre economia solidária e desenvolvimento local, as variáveis-chave para tais comparações foram sempre os graus de importância dados à solidariedade, a cooperação, à autogestão, bem como à territorialidade, à endogenia, à boa governança, à concertação e ao empoderamento.

Os programas de desenvolvimento regional da SPR/MI entendem que as disparidades inter e intra-regionais devem ser tratadas sob novos referenciais territoriais inovadores. Isso, ao nosso entender, trás a questão da territorialidade para o centro da discussão. Tais programas, do qual o PRODUZIR é parte integrante, procuram ressaltar a possibilidade de se sublinhar as características endógenas de cada território para se buscar melhores arranjos da organização social, muito calcado em suas forças produtivas.

Tais programas objetivam estimular a dinâmica econômica dos territórios através da estruturação de sistemas e arranjos produtivos locais, como forma de se diminuir as disparidades existentes os vários territórios. Dão também um papel de protagonista à sociedade local no processo de desenvolvimento do potencial econômico.

O PRODUZIR se foca na busca de se construir alternativas de trabalho e renda para aquelas comunidades excluídas da dinâmica socioeconômica do país. Tais alternativas serão estruturadas através de capacitação profissional e da organização produtiva de seus indivíduos. Busca, portanto, a dinamização dos recursos e da economia de uma dada realidade local, através da estruturação de empreendimentos produtivos e de novas formas de organização social. De acordo com nossas fontes, esses empreendimentos são sempre micro-empreendimentos ligados à economia de mercado não tendo nenhuma importância a existência de empreendimentos econômicos solidários. Ainda que dê ao capital social e à sua formação uma grande parcela de responsabilidade para o desenvolvimento local, o programa não sugere nenhum vínculo com a economia solidária.

Tal programa tem seu foco na capacitação (através de cursos, oficinas, eventos, etc) da população de determinado território, capacitação técnica e mercadológica que procurem inserir no mercado as atividades produtivas características do território. Para esse programa, são os recursos humanos e a concertação local os principais atores do desenvolvimento.

Diferentemente do PRODUZIR, que tem um enfoque eminentemente econômico, o PRONAT, ainda que também estruturado sobre o conceito de território, dá maior destaque à gestão social e ao empoderamento da sociedade e de suas instituições. O que não quer dizer que se atenha só a isso. Primeiramente, porque trata o desenvolvimento como sendo diferente de crescimento econômico. A perspectiva territorial do desenvolvimento rural evidenciada pela SDT/MDA e pelo PRONAT em si procura integrar espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas buscando a geração de riquezas com inclusão social e com respeito à diversidade.

Em segundo lugar, os processos de desenvolvimento, por sua característica de sustentabilidade, envolvem diversas dimensões: a econômica, a sociocultural, a político-institucional, a ambiental. Esse é outro ponto importante desse programa: trata do desenvolvimento de uma maneira mais ampla que os outros programas, uma vez que tal desenvolvimento tem várias dimensões.

O PRONAT pauta suas estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais num encadeamento de conceitos e processos, quais sejam: território, capital social, gestão social, empoderamento e institucionalidades, buscando como propósitos finais a coesão social e a coesão territorial.

Mas assim como o PRODUZIR, também o PRONAT não dá importância nem conceitua os empreendimentos econômicos solidários. Ambos os programas falam de cooperação, solidariedade, empoderamento e concertação mas sempre numa perspectiva de sociedade em geral e de empreendimentos única e exclusivamente ligados ao mercado.

O CONSAD, muito próximo ao PRONAT, também se coloca como uma nova institucionalidade que deve surgir para gerir o processo de desenvolvimento. O próprio nome já bem o define como um consórcio, ou seja, uma articulação entre poder público e sociedade que objetiva operacionalizar ações que dêem uma maior dinâmica e integração entre a produção, a comercialização, consumo e crédito de uma dada população.

Diferentemente dos dois programas acima, o CONSAD toma a economia solidária como sendo uma “*opção estratégica de desenvolvimento*”. Vai também mais além do que simplesmente colocar a economia solidária como amenizadora de crise. Toma-a como um novo modelo de mercado, como base para um processo de desenvolvimento sustentável que concilie desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ecológica.

Para o CONSAD, a economia solidária terá o papel de, ao atuar em territórios pobres em capital social e capital humano, “resgatar a cidadania e a confiança dos trabalhadores em suas próprias potencialidades”. Isso se dará concomitantemente ao empoderamento da população que deve deixar de ser subalterna para ser gestora de seu próprio desenvolvimento.

Muito importante para o CONSAD é que a economia solidária terá o papel fundamental de dar estrutura ao mercado como um todo, tanto internamente como externamente aos empreendimentos, nas relações entre si e às instituições. Ou seja, a cooperação e a solidariedade transpassarão as barreiras internas para se elevar ao mercado como um todo.

O PESD da SENAES/MTE, por sua vez, centra-se mais no fomento à criação de empreendimentos econômicos solidários em si. A questão da criação de novas institucionalidades, de processos territoriais e endógenos ou de formação de capital social não recebe muita atenção por parte dele. Nesses termos, não avança na direção da discussão do desenvolvimento local como um processo dinâmico que vai além das

questões econômicas, que necessita de articulação política, que contemple o empoderamento e a boa governança.

Ainda assim, o programa contempla um aparato teórico que leva em consideração a definição de Paul Singer para o *desenvolvimento solidário*. A nosso ver, essa definição é bastante restrita uma vez que coloca toda centralidade da discussão nas relações de produção e em forças produtivas.

A questão territorial aqui é secundária sendo que a estruturação de empreendimentos econômicos solidários e mesmo um sistema econômico solidário toma centralidade. O viés marxista se impõe no sentido de eleger a infra-estrutura econômica como o motor de toda a dinâmica social ainda não ficando claro qual a importância do empoderamento e da gestão social.

A análise sistemática das políticas públicas descritas acima nos possibilita fazer algumas colocações de cunho comparativo que levam em consideração aspectos importantes de cada política. De um modo geral, evidenciaram-se duas grandes questões: uma primeira que envolve os conceitos de território, capital social e endogenia; e uma segunda concernente às bases econômicas nas quais se assentam os processos de desenvolvimento.

Em relação à primeira, a SPR/MI, a SDT/MDA e a SESAN/MDS estruturam seus programas sob as premissas de que o desenvolvimento local deve se dar necessariamente a partir da concertação do território – arranjos produtivos locais, organização social, gestão social e participativa, empoderamento são palavras-chave para o fortalecimento do capital social, isso é, das relações socioculturais e político-institucionais. A SENAES/MTE, no programa estudado, pouco considera tais questões e quando o faz é apenas de maneira superficial. Entende-se que, enquanto as três primeiras secretarias colocam a “concertação” e a gestão social como ponto de partida, a SENAES/MTE prefere dar ao papel do Estado maior relevância.

Em relação à segunda questão, podemos dividir os programas em dois grupos também. Por um lado, a SPR/MI e a SDT/MDA dão pouco espaço à economia solidária ainda que se utilizem dos conceitos de cooperação e solidariedade como fundamentais aos processos de desenvolvimento. Desse modo, entende-se que acreditam que o empreendedorismo individual e a lógica tradicional do mercado possam alavancar tais processos. Num lado oposto, a SESAN/MDS e a SENAES/MTE entendem a economia

solidária como fundamentais para os processos de desenvolvimento. Para a SESAN/MDS, a economia solidária é “*opção estratégica de desenvolvimento*”. Para a SENAES/MTE, a economia solidária é o motor do “*desenvolvimento justo e solidário*”.

6.2. Sobre as Relações entre Economia Solidária e Desenvolvimento Local

As relações entre economia solidária e desenvolvimento local, de uma maneira geral, não recebem grande importância nas teorias dos diversos autores por nós estudados. Mormente, os mesmos procuram tratar de tais grandezas de maneira separadas e/ou com pesos inversamente proporcionais. Quando tratando de desenvolvimento local, a discussão desse processo abarca as estruturas econômicas, socioculturais, político-institucionais, etc., sem, contudo, aprofundar quais tipos de relações tais estruturas ensejam. Ainda que, no mais das vezes, estejam tratando das mesmas variáveis – tais como empoderamento, cooperação, solidariedade, autogestão, governança, compartilhamento, etc. – vê-se sempre cada autor teorizar de um determinado ângulo, não conseguindo, portanto, abordar o problema de uma maneira concreta e geral.

No que tange à economia solidária, principalmente nos países do sul, suas práticas são comumente estudadas num âmbito microeconômico e sempre como resposta a uma situação de desemprego, pobreza, exclusão social e resposta às consequências socioeconômicas do sistema capitalista de mercado. Para os diversos autores, a economia solidária se coloca sempre como resultado da antítese capital-trabalho em que estruturas éticas, econômicas, políticas e culturais são incompatíveis, onde modos de produção guardam relações de hegemonia e parecem não conseguir ser complementares, onde lógicas de funcionamento são diametralmente opostas.

Uma questão que se coloca então é se essa antítese capital-trabalho e se a reprodução de ambos podem ser compatíveis. Os autores por nós estudados partem do princípio que essa resposta é negativa. O capital busca sempre sua reprodução baseado na exploração do trabalho, fazendo com que o mesmo se reproduza tão somente na medida da necessidade de reprodução do primeiro. O trabalho, por seu turno, buscando sua reprodução ampliada, tal como bem coloca Coraggio, parece sempre prescindir do

capital, ou no mínimo, não levar em conta a divisão do trabalho, a busca por ganhos de tecnologia e competitividade.

Aqui reside uma questão que permanece não solucionada: o binômio competição-cooperação guarda nuances não explicitadas. A competição se coloca como um resultado óbvio do paradigma moderno onde o individualismo, o utilitarismo e o liberalismo são imperantes. Como bem frisa Durkheim, a solidariedade (que estrutura as relações de cooperação) na época moderna é uma solidariedade orgânica de laços fracos e calcada tão somente em interesses individuais, ou seja, só se coopera porque se ganha ou para a proteção individual.

Diferentemente, o novo paradigma pós-moderno realocaliza a solidariedade e dá nova importância à cooperação. Uma vez holístico e subjetivo, axiológico e multidimensional, tal paradigma não nega a individualidade mas devolve ao indivíduo a responsabilidade de compartilhar um mesmo organismo, que é a sociedade, e que tem influência sobre o bem-estar do mesmo.

Da mesma forma, ao se tratar da autogestão, encontramos dois modelos de sociedade com características socioculturais e político-institucionais ímpares. O paradigma moderno prevê uma sociedade extremamente hierarquizada e centralizada no que tange à democracia tanto econômica quanto política. Em relação à primeira, o modernismo tende a concentrar a riqueza nas mãos de cada vez menos indivíduos e grupos. Baseia-se também em decisões centralizadas tanto em relação ao aspecto microeconômico quanto no macroeconômico. Em relação à segunda, a democracia representativa é de longe o melhor sistema político.

Diferentemente, a autogestão – aliada ao paradigma pós-moderno – procura socializar as decisões econômicas interna e externamente aos empreendimentos e em seus aspectos políticos se vê representada pela democracia participativa, pelo empoderamento das populações e pelos novos modelos de governança.

Outra questão bastante pertinente em nossa discussão é a relação entre economia solidária, economia social, economia popular, economia do trabalho e economia plural.

A economia social, tal como aconteceu no contexto europeu, fora institucionalizada como contraponto à economia de mercado auto-regulado que se desprendera das relações sociais. Nesse sentido, buscou realocalizar as relações econômicas no que tange à organização do trabalho em meio às relações sociais.

Buscava, de certa forma, ressocializar as relações econômicas ou torná-las um pouco mais humanas. Entretanto, o desenvolvimento das experiências de economia social, uma vez internalizadas ao sistema de mercado, foram se tornando cada vez mais próximas das empresas capitalistas e fugindo de seus interesses iniciais. Aqui, a economia solidária pode também incorrer do meu erro ou fraqueza, sendo levada a posicionar no mercado de acordo com as necessidades e oportunidades do mesmo.

No que tange à economia popular, tal como conceituada nas teorias dos autores por nós estudados, essa procura encontrar espaços econômicos para seus atores em meio uma situação de exclusão do mercado capitalista. Tais atores criam, então, atividades e relações econômicas que possam garantir a satisfação de suas necessidades, atividades essas localizadas no seio do tecido social e/ou comunitário e estruturadas em relações de solidariedade e reciprocidade. A economia popular pode, devido a isso, prever um outro modelo de desenvolvimento na medida em que se tome o desenvolvimento como uma melhoria das condições de vida para além do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a economia solidária guarda profundas similaridades com a economia popular mas dela se diferencia pela premissa de se realizar sobre a forma de empreendimentos associativos e cooperativos.

A economia do trabalho fundamenta-se no conceito de “*reprodução ampliada da vida*”, proposto por Coraggio, sendo essa reprodução caracterizada pelo aumento das condições de alimentação, saúde, ingresso econômico, trabalho, etc. Nesse sentido, muito similariza-se com as novas teorias de desenvolvimento que dão maior importância ao ser humano e às relações sociais.

Quanto à economia plural polanyiana, essa pode nos dar um ótimo caminho para definir a relação que todas as outras formas de sistemas econômicos (fundados nos princípios de reciprocidade, da domesticidade e da redistribuição) podem se inserir ou se relacionar com o sistema hegemônico de mercado auto-regulado. Pode também explicar a emergência da economia solidária como construção de mercados alternativos e como forma de revalorização das relações sociais na caracterização das relações econômicas.

Uma vez focando as teorias de desenvolvimento local, diversas ainda são as lacunas a serem preenchidas uma vez que as mesmas estão sendo construídas sobre estruturas que são, de certa forma, incompatíveis com seu corpo teórico.

Ainda que tais novas teorias critiquem as teorias tradicionais de desenvolvimento por se basear em termos estritamente econômicos, as primeiras – ainda que incluam fatores e variáveis socioculturais e político-institucionais como determinantes do desenvolvimento – mantêm seus pressupostos sob bases utilitaristas e sob relações sociais que são puramente determinadas pela economia de mercado.

Os pontos positivos desse novo paradigma de desenvolvimento que têm se formado nas últimas décadas são vários, no entanto. Os conceitos de territorialidade, de *endogenia*, de solidariedade, de cooperação e de interação social confirmam essa proposição. Muito importante também é a afirmação do desenvolvimento como um conceito multidimensional evidenciado por fatores econômicos, político-institucionais, sociais, culturais, ambientais, geográficos, humanos, etc.

Ao se caracterizar como um paradigma assentado em base não-linear, holística, probabilística, subjetiva, complexa e dialógica, as novas teorias também dão abertura para a consecução de programas políticos que valorizem as necessidades humanas fundamentais, a diversidade, o empoderamento, novas formas de governança e de novas práticas sociais e econômicas.

Mas a questão que se coloca aqui é como um determinado território através de suas forças endógenas pode incitar um processo de desenvolvimento que o coloque em condições competitivas com o mercado mundial se essa já é a realidade que mantém o *statu quo* da geopolítica global e dos níveis de desenvolvimento de cada região.

A questão da territorialização do desenvolvimento é importante no sentido de que dá às forças sociais que são assentadas em características locais e/ou regionais a tarefa de concertação para que se busque a instauração de um processo endógeno que reestruture as relações econômicas que reproduzem a dinâmica social e que são responsáveis pelos atuais níveis de desenvolvimento dessa localidade e/ou região. Como bem frisa Boisier, esse processo deve se dar em suas três dimensões: espacial, social e individual.

Um processo de desenvolvimento de determinado território uma vez calcado em suas características endógenas e em suas interações sociais necessitará, pois, de identidade e de solidariedade para que se possa emergir daí um sujeito coletivo instaurador da concertação e transformador do seu sistema socioeconômico, que

introduza novas formas de regulação social e que seja inclusivo para aquelas populações que se encontram à margem da sociedade.

Razeto propõe a criação de “uma nova ética e uma nova estrutura de sociedade baseada na solidariedade”. Coraggio tentou estudar alternativas de desenvolvimento local baseadas em processos associativos e cooperativos. Singer fala de um processo de desenvolvimento solidário baseado em novas forças produtivas e novas relações de produção. Todos os três apontam para uma mesma perspectiva mas por seu turno acabam setorizando a sociedade e a economia e não visualizando o desenvolvimento da totalidade.

6.3. Sobre o Papel que a Economia Solidária pode Desempenhar num Processo de Desenvolvimento Local

Uma vez claro que um processo de desenvolvimento local deve se estabelecer baseado em uma dinâmica com bases endógenas onde a solidariedade, a cooperação e a autogestão entre os diversos grupos que compõem sua sociedade sejam condição *sine qua non*, tendemos a acreditar que a economia solidária tenha um papel fundamental no fomento tanto da solidariedade e da cooperação quanto do empoderamento e de uma boa governança dessa mesma sociedade.

As práticas econômicas solidárias, ainda que sejam resultado da busca de alternativas para a inclusão social, para o fortalecimento da auto-estima de determinados grupos e para a busca da “*reprodução ampliada da vida*”, podem vir a se tornar fomentadoras de novas e mais ricas formas de interação social, assim como podem fomentar uma nova prática democrática tanto econômica quanto política baseada na emancipação de grupos socioeconomicamente excluídos.

Ela não é, no entanto, única nesse processo. Faz-se necessário um arranjo de políticas de diversos tipos que mantenham uma coerência entre si, principalmente na questão econômica. É imperativo que se promova um melhor entendimento sobre as diversas teorias e políticas públicas implementadas bem como se estabeleça uma melhor relação entre as diferentes práticas econômicas e sociais.

Uma vez que não cabe aqui uma discussão sobre a hegemonia de um ou outro sistema econômico, podemos, ainda assim, nos perguntar sobre como se pode melhorar o fluxo de negócios entre empresas capitalistas, empreendimentos sociais e solidários, terceiro setor e setor público.

Ao serem estruturados arranjos produtivos locais, deve-se levar em consideração o papel reservado aos empreendimentos solidários em tal processo. Por sua vez, os empreendimentos solidários devem também se estruturar mais no sentido de atuar para além de suas práticas econômicas atuando também buscando criar novas práticas políticas, culturais e sociais.

Cabe à sociedade como um todo e ao setor público principalmente desenhar esse processo de desenvolvimento e aqui entra o papel dos agentes de desenvolvimento como atores que venham a desempenhar a função de catalizadores da dinamização dos fluxos econômicos e sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim do trabalho aqui proposto não podemos deixar de evidenciar certas lacunas que ficaram sem ser resolvidas por conta da definição objeto de pesquisa. No que tange às políticas públicas, nosso objetivo foi tão somente de estudar a dimensão material das mesmas, deixando de lado as dimensões institucional e processual, tanto pela dificuldade de obtenção de dados quanto pela dificuldade de empreender uma análise completa numa única pesquisa.

De nossa parte, sentimo-nos confiantes de que esse trabalho abre uma discussão e uma nova linha de pesquisa que é a que trata das relações entre desenvolvimento local e economia solidária.

Nosso trabalho conclui que, ainda que a economia solidária não possa ser tratada como uma panacéia que pretende resolver todos os problemas sociais, políticos e econômicos, ela é sim um instrumento capaz de gerar solidariedade e cooperação que são fundamentais para a estruturação de um processo de desenvolvimento local vigoroso.

Nesse campo ainda remoto, algumas políticas públicas carecem de alguns ajustes teórico-conceituais – principalmente, o PRODUZIR, o PRONAT e o PESD – bem como necessitam interagir entre si para que se possa gerar sinergia entre as mesmas, para que se possa produzir uma nova base paradigmática.

Pelo lado da economia solidária, seus estudos são carentes no que tange à transmissão da solidariedade, da cooperação e da autogestão para um nível mercadológico e para ganhos de economia de escala, estando ainda muito restritos ao nível dos empreendimentos. Numa outra direção, tais estudos também carecem de entender como tais variáveis podem influenciar na boa governança, no empoderamento e na concertação do território.

Pelo lado do desenvolvimento local, a questão é como fazer com que a territorialidade, a endogenia e os laços culturais possam ser alimentados por novas nuances solidárias e cooperativas bem como por um projeto concertado de futuro comum.

Essas são perguntas que ficam em aberto mas que logo terão resultados sinalizados uma vez que são várias as experiências em andamento.

BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, H. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 1, ANPUR, 1999.

ALBUQUERQUE, F. **Marco Conceitual do Desenvolvimento Local**, 2004. Capturado em www.desenvolvimentolocal.org.br em 27/03/2006.

_____. **Desarrollo Económico y Territorio: Enfoques Teóricos Relevantes y Reflexiones Derivadas de la Práctica**. In DOCAMPO, M.G. (ed.) *Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local*. España, Netbiblo, 2007.

AMARAL FILHO, J. **Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista**. Capturado em www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/amaralfilho.pdf em 22/06/2006.

ARAÚJO, P. **A insustentabilidade do desenvolvimento no município de Rio do Fogo-RN**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Desenvolvimento Regional, UFRN, 2005.

ARRUDA, M. **Socioeconomia Solidária** in CATTANI, A. *A Outra Economia*. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.

ÁVILA.V.F. **Cultura, Desenvolvimento Local, Solidariedade e Educação**. I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local: O Desenvolvimento na Perspectiva do Desenvolvimento Humano. Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco, 2003.

BOISIER, S. **Desarrollo Local: De qué estamos hablando?** Santiago de Chile: 1999. Capturado em <http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/boisier.pdf> em 20/08/2006.

_____. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, 1996. Capturado em www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp13/boisier.pdf em 22/06/2006.

_____. **Y si el Desarrollo fuese una Emergencia Sistémica?** In Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 27. Caracas, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Curso de Desenvolvimento Econômico da Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2006.

BUARQUE, S.C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

CATTANI, A. **A Outra Economia**. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.

CORAGGIO, J.L. **La Economía Social como Via para Outro Desenvolvimento Social**. Red de Políticas Sociales: Buenos Aires, 2002. Capturado em www.fronesis.org em 21/10/2006.

_____. **El Papel de la Economía en la Práctica del Desarrollo**. Documento preparado para el módulo “Teoría y práctica del desarrollo local” en el Programa de especialización superior en “gestión y desarrollo local”, organizado por al Universidad Andina y CIUDAD; Quito, Junio, 2003.

CRUZ, A.C.M **A Diferença da Igualdade: A Dinâmica da Economia Solidária em Quatro Cidades do Mercosul**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Economia, UNICAMP, Campinas, 2006.

DEMO, P. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1989.

DOCAMPO, M.G. (ed.) **Perspectivas Teóricas en Desarrollo Local**. España, Netbiblo, 2007.

ELIZALDE, A. **Desarrollo a Escala Humana: Conceptos y Experiencias**. Revista Interações, V.1, nº 1: Campo Grande, 2000.

FERREIRA, A.B.H. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Publicação de Apresentação. FBES: Brasília, 2006.

FRANCO, A. **Capital Social e Desenvolvimento**. Capturado em www.rededlis.org.br em 02/02/2006.

_____. **O Conceito de Capital Social e a Procura de um índice Sistêmico de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. In SILVEIRA, C. M.; COSTA REIS, L. (Orgs.). **Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias**. Rede DLIS/RITS, 2001.

FRANÇA FILHO, G.C.; LAVILLE, J.L. **A Economia Solidária: uma Abordagem Internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FRANÇA FILHO, G.C. LAVILLE, J.L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J.P. (Org). **Ação Pública e Economia Solidária: uma Perspectiva Internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREY, K. **Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de políticas Públicas no Brasil**. In Planejamento e Políticas Públicas v.1, n. 1: Brasília, junho de 2000, p. 211-259.

FUKUYAMA, F. **Capital Social y Desarrollo: la Agenda Venidera**. In ATRIA, R. et al. **Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en Busca de un Nuevo Paradigma**. Santiago de Chile, CEPAL: 2003.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GALLICCHIO, E. **Teorías del Desarrollo y Desarrollo Local en América Latina**. Montevideo, CLAEH: 2002. Capturado em www.desarrollolocal.org em 22/10/2006.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1991.

IBAM. **CONSAD e Economia Solidária**. Brasília, 2003. Capturado em www.mds.gov.br em 21/03/2007.

ICAZA, A.M.S.; TIRIBA, L. **Economia Popular**. In CATTANI, A. A Outra Economia. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.

JESUS, P. **Desenvolvimento Local**. In CATTANI, A. A Outra Economia. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.

KAPRON, S.; FIALHO, A.L. **Políticas Públicas para a Economia Solidária**. In CATTANI, A. A Outra Economia. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.

KLIKSBERG, B. **América Latina: Uma Região de Risco – pobreza, Desigualdade e Institucionalidade Social**. Trad. de Norma Guimarães Azeredo. Brasília: UNESCO, 2002.

_____. **Capital Social y cultura: claves olvidadas del desarrollo**. Buenos Aires: BID/INTAL, 2000.

LAKATOS, E.M. & MARCONI, M.A.M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LISBOA, A.M. **Solidariedade**. In CATTANI, A. A Outra Economia. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.

MILANEZ, F. **Desenvolvimento Sustentável**. In CATTANI, A. A Outra Economia. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.

MILANI, C. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. Projeto de Pesquisa “Capital Social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia” (2002-1005). Capturado em 20/09/2005.

Ministério da Integração Nacional. **Programas de Desenvolvimento Regional – PPA 2004-2007**. Brasília, 2004. Capturado em www.integracao.gov.br em 21/04/2007.

_____. **Marco Referencial para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005b.

_____. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005a.

_____. <http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=476>. Acessado em 24/01/07.

Ministério do Trabalho e Emprego. **Atlas de Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília, 2006.

_____. Folheto de Apresentação da SENAES. Brasília, 2003.

_____. **A Autogestão e o “Novo Cooperativismo”**. Brasília, 2004. <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria>. Acessado em 24/01/07.

_____. **É Possível Levar o Desenvolvimento a Comunidades Pobres**. Brasília, 2004. <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria>. Acessado em 24/01/07.

MOTCHANE, Jean-Loup. **Economia social e economia solidária: álbi ou alternativa ao neoliberalismo?** Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br/txt/alibi.doc>>. Acessado em 27/10/07.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as Origens da Nossa Época**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

- SANTOS, B.S. **Um Discurso sobre as Ciências**. Porto: Edições Afrontamento, 1998.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Espaço e Tempo – Razão e Emoção**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SCHUMPETER, J.A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SINGER, P. **Desenvolvendo confiança e solidariedade: as instituições necessárias**. Ministério do Trabalho e Emprego. Capturado em www.brasilsustentavel.org.br/downloads.htm em 25/11/2005 (a).
- _____. **Desenvolvimento Capitalista e Desenvolvimento Solidário**. Estudos Avançados Ano 18 nº 51, 2004. Mimeografado.
- _____. **Desenvolvimento Solidário: Significado e Estratégia**. Ministério do Trabalho e Emprego. Capturado em www.mte.gov.br em 25/11/2005 (b).
- _____. **Economia Solidária**. In CATTANI, A. *A Outra Economia*. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.
- _____. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- _____. **Políticas de apoio à economia solidária**. Revista Sebrae, nº 07, nov-dez/2002.
- SOUZA, C. “Estado de Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 51, fev/2003.
- SOUZA FILHO, J.R. **Desenvolvimento Regional Endógeno, Capital Social e Cooperação**. Capturado em <http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/Desenvolvreg.html> em 12/05/2006.
- TEIXEIRA, B.A.N.; SILVA, R.S.; SILVA, S.R.N.; FIGUEIREDO, G.A.B.G. **Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade Ambiental**. São Carlos: UFSCar, 1998.