

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
reflexões a partir do caso do programa Incubadora de  
Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP**

**Dissertação para obtenção do título de Mestre em Ciência Política**

**Gabriela Cavalcanti Cunha**

**Orientador: Prof. Dr. Cláudio José Torres Vouga**

**São Paulo  
2002**

## AGRADECIMENTOS

A redação de uma dissertação é tida como tarefa profundamente solitária, mas o conhecimento que possibilita a redação é adquirido de forma fundamentalmente coletiva. No meu caso, essa dissertação jamais seria realizada sem reflexões em grupo, trocas de idéias e experiências, e a solidariedade, colaboração e apoio de muitas pessoas.

Começo agradecendo ao meu orientador Cláudio Vouga, que acompanhou meus passos de perto com atenção, seriedade e rigor científico e me ajudou em minhas escolhas, ao mesmo tempo em que me garantiu liberdade intelectual e me estimulou a seguir os caminhos que escolhi. Mais do que orientador, o professor Vouga foi um verdadeiro mestre e me deu todo o apoio possível, inclusive nos momentos pessoais mais difíceis.

Paul Singer foi como meu outro orientador. Foi no grupo de estudos organizado por ele para discutir a experiência de Mondragón que tive meu contato inicial com a economia solidária. A partir daí, participei de seus cursos de pós-graduação na FEA, e, em setembro de 1999, me integrei ao projeto de extensão universitária do qual ele é coordenador acadêmico, a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-USP). Nestes espaços e em muitos outros, o professor Singer sempre compartilhou conosco seu grande conhecimento com o entusiasmo, a simplicidade e o profundo humanismo que fazem dele um grande mestre para todos nós.

Outros mestres também contribuíram para reflexões presentes nessa dissertação a partir de seus cursos de pós-graduação, principalmente Lúcio Kowarick (a quem também agradeço a participação em minha defesa), Fernando Haddad, Maria Célia Paoli e o querido Gabriel Cohn (a quem agradeço nossas conversas sempre estimulantes). Uma menção especial deve ser feita a Régis de Castro Andrade, que, nos seminários de projetos que coordenava e mais tarde em minha banca de qualificação, se mostrou entusiasmado com a economia solidária e me fez preciosas críticas e sugestões. Ele também era um grande mestre, e lamento que não tenha chegado a conhecer a versão definitiva do texto.

A ITCP-USP foi um espaço de rico aprendizado, junto aos companheiros de várias áreas que me ajudaram a refletir sobre nossas práticas e suas contradições, e junto aos grupos e cooperativas que tive oportunidade de conhecer ao longo de mais de dois anos de atividades, formando e sendo formada. Registro a importância dos professores Paulo Salles, Sônia Kruppa e Sylvia Leser em minhas escolhas, e a colaboração e apoio de Mônica Rique, Henrique Parra e principalmente de André Ricardo, Silvana Campos e João Paulo Lima, que se tornaram grandes amigos. Agradeço ainda ao carinho da funcionária da ITCP e também grande amiga Inês Siqueira.

Em Santo André, agradeço aos técnicos do Departamento de Geração de Trabalho e Renda, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho – em especial Noé Cazetta, que foi sempre atencioso e generoso comigo –, à diretoria da Unisol Cooperativas, e aos membros e ex-membros da equipe da Incubadora de Cooperativas, junto à qual atuei na sistematização das

atividades do programa, o que me permitiu acompanhar de perto os trabalhos da equipe. Agradeço principalmente Quenes Gonzaga, que me convidou para realizar a sistematização na época em que era gerente do programa, e hoje, colega de pós na USP, se tornou grande amiga, tendo generosamente dividido comigo experiências e reflexões.

Agradeço ainda o apoio dos funcionários da Secretaria de Ciência Política e aos muitos colegas, amigos e parentes que torceram por mim e me estimularam, dentro e fora de São Paulo: seria impossível mencionar a todos. Um agradecimento carinhoso vai para meus pais, Luiz Cláudio e Janda, que me proporcionaram sempre ambiente e oportunidades para minha formação, meu irmão Diego, que me apresentou a permacultura (mudança de valores para mim tão importante quanto o cooperativismo), e também meus queridos Leandro, Lígia e Pablo. E não é possível agradecer em palavras as três pessoas que foram fundamentais ao longo de todo o período do mestrado: minha mãe, que foi mãe, professora e amiga; Tati, colega de profissão e irmã de coração; e Angel, que soube a hora certa do colo acolhedor e do empurrão vigoroso, e cujo amor paciente e incondicional me ajudou a seguir sempre em frente.

Por fim, agradeço ao CNPq, que me concedeu bolsa de estudos que possibilitou a realização dessa dissertação de mestrado.

# SUMÁRIO

<b>RESUMO/ABSTRACT.....</b>	<b><i>i</i></b>
<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b><i>iii</i></b>
<b>CAPÍTULO 1 – Introdução: ação governamental para a organização social.....</b>	<b>1</b>
1.1. Os novos movimentos sociais e a autonomia perante o Estado.....	3
1.2. Formas alternativas de desenvolvimento contra a exclusão econômica e política.....	8
1.3. O Estado como promotor da organização social para o desenvolvimento.....	16
<b>CAPÍTULO 2 – Ação governamental, organização social e desenvolvimento.....</b>	<b>19</b>
2.1. A construção de capital social e da sinergia Estado-sociedade.....	19
2.2. Funcionários dedicados, cidadãos engajados, governos eficientes.....	22
2.3. Empoderamento das comunidades e o Estado como agente externo.....	25
2.4. Limites e possibilidades da ação governamental para organização social no Brasil.....	28
2.5. Limites e possibilidades de políticas públicas de desenvolvimento local no Brasil.....	38
<b>CAPÍTULO 3 – Economia Solidária: idéias, experiências, e a relação com o Estado.....</b>	<b>44</b>
3.1. Cooperativas e outras formas econômicas solidárias.....	45
3.2. Idéias por trás das práticas de economia solidária.....	56
3.3. Economia solidária no Brasil.....	69
3.4. Economia solidária e o Estado.....	81
<b>CAPÍTULO 4 – As gestões do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura Municipal de Santo André....</b>	<b>91</b>
4.1. Santo André e o ABC: economia, política e sociedade.....	91
4.2. O “modo petista de governar” em Santo André.....	95
<b>CAPÍTULO 5 – O programa Incubadora de Cooperativas.....</b>	<b>116</b>
5.1. Histórico e caracterização.....	116
5.2. Pontos para reflexão sobre uma política pública de fomento à economia solidária.....	135
5.3. Considerações finais.....	151
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>154</b>
<b>PÁGINAS DA INTERNET.....</b>	<b>163</b>

## RESUMO

A idéia de que a formação de laços de cooperação e a organização em associações podem contribuir para a melhoria da qualidade de vida de populações pobres tem adquirido força entre teóricos e atores políticos. Parte deles argumenta que o Estado tem historicamente agido contra a possibilidade de organizações autônomas emergirem em comunidades de baixa renda, mas exemplos recentes mostram que atores estatais também podem incentivar e apoiar estas comunidades para que se auto-organizem, o que pode ser decisivo para que elas se desenvolvam em termos sociais e econômicos. A presente dissertação pretende estabelecer o quadro teórico e histórico no qual se insere um exemplo significativo de como o Estado pode, em parceria com setores organizados da sociedade civil, estimular a organização coletiva das parcelas mais pobres e menos organizadas da população, a fim de promover seu desenvolvimento. Este exemplo vem do programa *Incubadora de Cooperativas*, da Prefeitura Municipal de Santo André, município da região do Grande ABC, São Paulo.

Os limites e possibilidades de uma política pública de fomento ao cooperativismo como estratégia de desenvolvimento são considerados com base em duas abordagens principais: de um lado, os debates sobre o papel de governos para o estímulo à participação dos cidadãos e sua organização em associações dentro de um quadro de redefinição das relações Estado-sociedade civil; de outro lado, o contexto de construção do que vem sendo chamado *economia solidária*, que aqui caracterizamos como uma diversidade de experiências coletivas de organização econômica, onde as pessoas se associam para produzir e reproduzir meios de vida segundo relações de reciprocidade, igualdade e democracia. Com base nos avanços, dificuldades e desafios do caso da Incubadora de Cooperativas de Santo André, procuramos refletir sobre o potencial apoio do Estado em relação às formas de economia solidária.

## ABSTRACT

The idea that building cooperation ties and organising in associations may contribute to improve the quality of life of the poor has been growing among social scientists and political agents. Part of them argue that the state has historically worked against the possibility of autonomous organisation rise among poor communities, but recent cases have proved that state actors may also work in ways of fostering and helping organisation in these communities, what may be decisive to their development both in social and economic terms. This dissertation attempts to build the theoretical and historical frame for an interesting example of how state, along with organised groups of civil society, can foster collective organisation of poor and non-organised people in order to promote development: the Cooperatives Incubator, of the Municipality of Santo André, São Paulo, Brasil.

Limits and possibilities of such a public policy as development strategy are considered according to two main approaches: the debates on the role of governments to promote civic

participation and organisation, what is related to the redefinition of state-society relations; and, on the other hand, the building of what has been called *solidarity economics*, featured as a diversity of collective experiences of economic organisation, where people get together to produce and reproduce means of life according to reciprocity, equality and democracy. Based on the progress, difficulties and challenges of the Cooperatives Incubator of Santo André, we try to point out reflections on the potential role of the state to support forms of solidarity economics.

**Palavras-chave:** cooperativismo (, políticas públicas de fomento ao) – economia solidária – políticas de desenvolvimento – relações Estado/sociedade civil – exclusão/cidadania

## ABREVIATURAS

### **Economia solidária (organizações econômicas solidárias, entidades de apoio e fomento e instituições afins):**

ACI – Aliança Cooperativa Internacional

ADS/CUT – Agência de Desenvolvimento Solidário, da Central Única dos Trabalhadores

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

CIPRES – Centro para Investigação, Promoção e Desenvolvimento Rural e Social (Nicarágua)

COEP – Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida (Ação da Cidadania)

CONCRAB/MST – Confederação Nacional das Cooperativas de Reforma Agrária no Brasil, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

COPPE/UFRJ – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro

CNM – Confederação Nacional dos Metalúrgicos

CRESOL – Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária

CRIDA - Centro de Pesquisa e Informação sobre a Democracia e a Autonomia (França)

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Públicas Brasileiras

CUAVES – Comunidade Urbana Autogestionária de Villa El Salvador

DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

ITCP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

LETS – Local Employment and Trading System (Sistema Local de Emprego e Comércio)

MAUSS – Movimento Anti-Utilitarista nas Ciências Sociais

NAPES – Núcleo de Apoio e Pesquisa em Economia Solidária

OCB – Organização Cooperativa Brasileira

OCESP – Organização Cooperativa do Estado de São Paulo

OEP – Organização Econômica Popular

PAC – Projeto Alternativo Comunitário (Cáritas)

PACS – Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul

SEL - Systême de Echange Local (Sistema Local de Troca)

SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem em Cooperativismo (OCB)

UNISOL Cooperativas – União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo

**Município de Santo André (órgãos e programas governamentais  
e organizações da sociedade civil):**

ACISA – Associação Comercial e Industrial de Santo André  
APD – Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas, da União Europeia  
CMO – Conselho Municipal de Orçamento  
CRAISA – Companhia de Reabastecimento de Santo André  
CTR – Programa Central de Trabalho e Renda  
DEGER – Departamento de Geração de Emprego e Renda (atual DGTR)  
DGTR – Departamento de Geração de Trabalho e Renda (antigo DEGER)  
DPAV – Departamento de Parques e Áreas Verdes  
EP – Programa Empreendedor Popular  
FSA – Fundação Santo André  
GEPAM – Programa de Gerenciamento Participativo das Áreas de Mananciais  
GTIS – Programa Geração de Trabalho de Interesse Social  
IC – Programa Incubadora de Cooperativas  
MDDF – Movimento em Defesa dos Direitos dos Favelados  
MOVA – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos  
NIPP – Núcleo de Inovação em Políticas Públicas  
NPP – Núcleo de Participação Popular (atual SPC)  
OP – Programa Orçamento Participativo  
PGU/ONU – Programa de Gestão Urbana, da Organização das Nações Unidas  
PIIS – Programa Integrado de Inclusão Social (atual Mais Igual)  
PMSA – Prefeitura Municipal de Santo André  
SDEE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego (atual SDET)  
SDET – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (antiga SDEE)  
SDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano (antiga SDUH)  
SDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (atual SDU)  
SEFP – Secretaria de Educação e Formação Profissional  
SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André  
SETRANS – Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de Santo André  
SHIS – Secretaria de Habitação e Inclusão Social  
SCAS – Secretaria de Cidadania e Ação Social (extinta)  
SEJA – Programa de Suplência de Ensino para Jovens e Adultos  
SPC – Secretaria de Participação e Cidadania (antigo NPP)  
SRICR – Secretaria de Relações Internacionais e Captação de Recursos  
SS – Secretaria de Saúde  
SSM – Secretaria de Serviços Municipais



## CAPÍTULO 1

### Introdução: ação governamental para a organização social

A idéia de que a formação de laços de cooperação e a organização em associações podem contribuir para a melhoria da qualidade de vida de populações pobres tem adquirido força entre teóricos e atores políticos. Parte deles argumenta que o Estado tem historicamente agido contra a possibilidade de organizações autônomas emergirem em comunidades de baixa renda, mas exemplos recentes mostram que atores estatais também podem incentivar e apoiar estas comunidades para que se auto-organizem, o que pode ser decisivo para que elas se desenvolvam em termos sociais e econômicos. A presente dissertação pretende estabelecer o quadro teórico e histórico no qual se insere um exemplo significativo de como o Estado pode, em parceria com setores organizados da sociedade civil, estimular a organização coletiva das parcelas mais pobres e menos organizadas da população, a fim de promover seu desenvolvimento. Este exemplo vem do programa *Incubadora de Cooperativas*, da Prefeitura Municipal de Santo André, município da região do Grande ABC, São Paulo.

A idéia de uma incubadora de cooperativas remete às incubadoras de empresa, que há muito existem em universidades e centros de pesquisa, nas quais pequenos e médios empreendedores recebem apoio e capacitação em aspectos tecnológicos, jurídicos, contábeis, administrativos e produtivos para desenvolverem seus próprios negócios. De forma análoga, uma incubadora de cooperativas visa oferecer assessoria técnica nestes aspectos a grupos de pessoas que desejam formar uma sociedade cooperativa, mas o acompanhamento também recai sobre os aspectos organizativos e educativos da autogestão coletiva e igualitária. Uma vez que em uma cooperativa não há divisão de classes e os próprios trabalhadores são os donos do empreendimento, a formação para a organização coletiva torna-se fundamental em uma incubadora de cooperativas. Se de um lado o objetivo é ajudar grupos a constituir e administrar sozinhos seus próprios empreendimentos econômicos, de outro trata-se de organizá-los para a prática democrática: a tomada coletiva de decisões em assembléias, a prestação regular das contas da cooperativa, a transparência das informações relativas à cooperativa, a garantia da igualdade dos direitos de voz e voto a todos os cooperados.

Existem outras incubadoras de cooperativas de proposta semelhante espalhadas por todo o país, todas ligadas a universidades. Mas o que diferencia a Incubadora de Cooperativas de Santo André é o fato de se tratar de uma iniciativa da Prefeitura Municipal, concebida como parte de uma política pública de geração de trabalho e renda. O programa foi criado para atender principalmente aos moradores do município que se encontram à margem do mercado de trabalho formal ou em risco de sair dele (trabalhadores desempregados há muito tempo ou que jamais estiveram empregados formalmente, ex-trabalhadores de fábricas à beira da falência que

assumem coletivamente o controle da empresa em troca de dívidas trabalhistas, donas de casa que precisam gerar renda para ajudar na economia doméstica etc.).

O programa foi implantado na segunda gestão (1996-2000) de Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT), partido com fortes vínculos com os movimentos sociais organizados locais, pois nasceu das lutas sindicais no ABC no fim da década de 1970<sup>1</sup>. O projeto inicial foi elaborado por técnicos do Departamento de Geração de Trabalho e Renda, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, mas não está diretamente inserido na estrutura da prefeitura: sua implementação também envolve atores da sociedade civil. A Incubadora de Cooperativas foi fruto de uma parceria entre a Prefeitura de Santo André, a Fundação Santo André (instituição de nível superior parcialmente mantida pela prefeitura) e a Fundação Unitrabalho (rede inter-universitária para estudos sobre o trabalho). A partir de julho de 2000, com a saída da Unitrabalho como entidade contratada para execução do Programa, o convênio com a prefeitura foi assumido pela Unisol Cooperativas, associação de cooperativas industriais criada com o apoio do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, do Sindicato do Químicos do ABC e outros sindicatos com força política na região, para representar jurídica e politicamente as cooperativas de produção nascidas de empresas industriais assumidas por trabalhadores.

Nosso principal objetivo é analisar as condições nas quais se torna possível a construção de uma política pública que adota o cooperativismo como alternativa de geração de trabalho e renda. Trata-se de entender o caso do programa Incubadora de Cooperativas de Santo André não de modo isolado, mas a partir do debate sobre idéias que vêm sendo desenvolvidas na teoria social e na prática política e do que este caso significa à luz das experiências históricas e da atual conjuntura político-econômica. Para isto, a dissertação concentra-se na discussão teórica e prática sobre formas de inclusão promovidas enquanto políticas públicas de desenvolvimento local, com base em experiências de organização da sociedade civil.

Este capítulo introdutório parte do diálogo com duas abordagens distintas. De um lado, revisamos os estudos sobre a ascensão da sociedade civil organizada, que inicialmente enfatizaram a espontaneidade dos movimentos populares e sua autonomia diante do Estado, mas que mais recentemente passam a discutir o papel dos agentes externos, o Estado entre eles, na organização destes movimentos e a articulação com o poder público para alcançar seus objetivos. De outro, examinamos brevemente o debate sobre projetos alternativos de desenvolvimento com base em experiências de organização das comunidades locais, o que vem ganhando espaço a partir da constatação do aumento da pobreza e da exclusão (conceito também discutido adiante). A partir desta reflexão inicial sobre as duas temáticas e seus pontos de convergência, abordamos o papel do poder público enquanto promotor da inclusão econômica e política, através do estímulo à organização e formação dos cidadãos.

---

<sup>1</sup> Celso Daniel foi prefeito de Santo André pela primeira vez entre 1988-1992 e encontrava-se em sua terceira gestão (2001-2004), quando foi brutalmente assassinado em 20 de janeiro de 2002, em circunstâncias ainda não esclarecidas. O governo foi assumido pelo vice-prefeito, João Avamileno, também do PT.

### 1.1. Os novos movimentos sociais e a autonomia perante o Estado

O programa Incubadora de Cooperativas da Prefeitura de Santo André deve ser entendido como um caso onde o Estado procura capacitar grupos da sociedade civil para a gestão coletiva, participativa e autônoma de seus empreendimentos econômicos, isto é, trata-se do Estado ajudando cidadãos a se organizar para adquirir autonomia.

A literatura clássica sobre os novos movimentos sociais enfatiza a autonomia da sociedade civil em relação ao Estado. Desde o fim dos anos 1970, a crítica ao estatismo tem predominado entre teóricos e ativistas progressistas, que passaram a enxergar na *sociedade civil* um *locus* potencialmente emancipatório. As experiências do socialismo real mostraram que o Estado redistributivo tendia a ser tecnocrático ou mesmo autoritário, caindo ora na violência, no caso do regime stalinista, ora numa espécie de assistencialismo que impediu que a transformação social fosse além de certo ponto, no caso dos regimes social-democratas. Por isto, uma literatura cada vez maior passou a enfatizar a sociedade civil, ao invés do Estado, como a esfera de onde poderia emergir uma *democracia radical*, com características inclusivas, igualitárias e participativas<sup>2</sup>.

Os movimentos sociais que emergem a partir do final dos anos 1960 foram chamados “novos” em contraste com os atores sociais tidos como tradicionais, isto é, os movimentos proletário e camponês. Em primeiro lugar, porque levantaram novas demandas não necessariamente materiais (ou seja, questões de *identidade*, que se deslocaram das questões antes centrais do trabalho e da terra em direção a temas como ambientalismo e defesa dos direitos humanos e das minorias). Em segundo, porque estabeleceram formas diferenciadas de ação, com ênfase no discurso e na política de direitos, assim como novos padrões de comportamento – que pareciam ir contra a “lógica da ação coletiva” descrita por Mancur Olson<sup>3</sup>. E, por fim, porque também pareciam rejeitar a negociação convencional com o Estado e a intermediação através de partidos e sindicatos, enfatizando a própria autonomia diante das instituições políticas<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Entre os pensadores clássicos, Alexis de Tocqueville foi um dos primeiros a enfatizar a importância das associações civis para o desenvolvimento de uma sociedade democrática, em *A Democracia na América* (Belo Horizonte, Itatiaia, 1962). Já a noção contemporânea de sociedade civil estabelece uma contraposição em relação não só ao Estado, mas também ao mercado. Ao contrário do Estado, guiado pela lógica do poder através da violência institucionalizada, e do mercado, movido pela lógica da competição para a acumulação de capital, a sociedade civil vislumbra a possibilidade da construção de uma racionalidade ética, comunicativa, voltada para a justiça social - noção que deve muito às formulações teóricas de J. Habermas em *Mudança estrutural da esfera pública* (Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984) e *The theory of communicative action* (Boston, Beacon, 1987). Para um comentário sobre a evolução do conceito de sociedade civil, ver L. Avritzer, “Além da dicotomia estado/mercado”, *Novos Estudos CEBRAP*, nº 36, 1993, pp. 213-222; e A. Arato & J. Cohen, “Sociedade civil e teoria social”, in: L. Avritzer, *Sociedade civil e democratização*, Belo Horizonte, Del Rey, 1992, pp. 147-82. C. Mouffe *et al.* (*Dimensions of radical democracy*, Londres, Verso, 1992; *The Return of the Political*, Londres, Verso, 1993) também apostam na organização da sociedade civil em associações como caminho para levar adiante o que chamam de “radicalização da democracia”, enquanto P. Hirst (*A democracia representativa e seus limites*, Rio de Janeiro, Zahar, 1993; *Associative democracy: new forms of economic and social governance*, University of Massachusetts Press, 1994) vê o associativismo e o cooperativismo como formas de conciliar os princípios socialistas de redistribuição econômica com o pluralismo e o liberalismo das sociedades democráticas contemporâneas.

<sup>3</sup> M. Olson, *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

<sup>4</sup> Em um dos primeiros artigos sobre os NMS europeus publicados no Brasil, significativamente intitulado “De costas para o Estado”, Tilman Evers ressalta a natureza anti-estatal que entende ser um traço homogêneo entre as formas

Na América Latina, a explosão dos movimentos sociais a partir do fim dos anos 1970 ocorreu sob condições históricas bem particulares, o que fez com que fosse percebida a princípio como resultante em parte da supressão dos partidos de esquerda e dos sindicatos dentro de regimes autoritários<sup>5</sup>. O uso de canais alternativos para a negociação política – ou antes, a ausência de quaisquer canais – foi interpretada como ênfase na autonomia e a alegada espontaneidade e o caráter antiorganizacional foram entendidos como desejáveis, em oposição ao risco da “lei de ferro da oligarquia” que reteria todas as organizações<sup>6</sup>. Análises importantes sobre essa primeira onda de movimentos sociais são as de Alain Touraine, Alberto Mellucci e Ernesto Laclau<sup>7</sup>.

A teoria dos novos movimentos sociais (NMS) foi desenvolvida parcialmente para responder à análise de classe, daí sua ênfase na identidade social e na formação da identidade – razões para o “novo” atribuído a estes movimentos. Como lembra Joe Foweraker – professor de Governo da Universidade de Essex que escreveu amplamente sobre movimentos sociais –, para o marxismo a identidade não é uma questão, uma vez que as classes continuam a existir independente de conhecimento social<sup>8</sup>. A teoria dos NMS, ao invés, foi chamada pós-marxista e até pós-moderna, ao mostrar o reducionismo das abordagens marxista e funcionalista que prevaleceram até os anos 1960 e 70.

Neste sentido, é seminal a obra de Ernesto Laclau & Chantal Mouffe, *Hegemonia e Estratégia Socialista*<sup>9</sup>. Se Touraine vê um declínio significativo da classe enquanto identidade primária nas sociedades pós-industriais mas não rejeita por completo a idéia de classe, a rejeição de Laclau & Mouffe ao marxismo é muito mais óbvia. Para eles, as identidades de classe são discursos construídos, como qualquer outra identidade, e as demandas dos NMS seriam muito mais radicais e universais, porque não mais vinculadas aos interesses de classe. Os críticos dizem que Laclau & Mouffe confundem a existência objetiva de classes definidas por relações sociais de produção e consumo (*classe em si*) com a consciência da identidade dessa classe (*classe para si*), e não é porque os indivíduos não possuem consciência de classe que se pode concluir daí que também não pertencem a uma classe<sup>10</sup>.

---

incipientes de mobilização: “os novos movimentos sociais compartilham a mesma desconfiança para com o Estado” (in: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 1, pp. 25-39, 1983, p. 27).

<sup>5</sup> Ao analisar os movimentos populares da Grande São Paulo na década de 1970, Vinícius Brant conclui que “a conquista da liberdade de manifestação pública resultou em grande medida da decisão de desobediência às proibições, legais ou extra-legais mas em todo caso ilegítimas, por parte de movimentos e instituições que expressavam a autonomia da sociedade diante do Estado”, mas ressalva que, “paradoxalmente essa autonomia construiu-se forçosamente a partir do fechamento dos canais institucionais de expressão oposicionista” (in: V. Brant & P. Singer, *São Paulo: o povo em movimento*, Petrópolis, Vozes, 1980, p. 24).

<sup>6</sup> A expressão é de Robert Michels, em sua célebre análise de 1914 sobre o Partido Social-Democrata alemão (*Sociologia dos Partidos Políticos*, Brasília, EdUnB, 1982).

<sup>7</sup> Ver A. Touraine, “An Introduction to the Study of Social Movements”, in: *Social Research*, vol. 52, nº 4, 1985, e *The return of the actor: social theory in post-industrial society*, University of Minneapolis Press, 1988; A. Mellucci, “The Symbolic Challenge of Contemporary Movements”, in: *Social Research*, vol. 52, nº 4, 1985; e E. Laclau, “Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 2, pp. 41-47, 1986.

<sup>8</sup> J. Foweraker, *Theorizing social movements*, Londres, Pluto, 1992.

<sup>9</sup> E. Laclau & C. Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, Madri, Siglo XXI, 1985.

<sup>10</sup> Ver Foweraker, *op. cit.*

Hoje muitos autores defendem que a análise de classe não deveria ter sido abandonada por completo, argumentando que, mesmo que falem em identidades culturais e autonomia política, estes novos movimentos sociais ainda estão preocupados com questões materiais e ainda estão envolvidos com agências estatais. Isto é particularmente verdadeiro no caso da América Latina, onde a continuidade entre “velhos” e “novos” movimentos não pode ser negada<sup>11</sup>.

Aqui, torna-se crucial o debate em torno da alegada autonomia em relação ao Estado. O argumento comum entre os teóricos dos NMS é o de que, por defenderem práticas autônomas, estes movimentos não estariam interagindo de uma forma política. Críticas mais recentes, porém, acusam os teóricos dos NMS de confinar os movimentos sociais à esfera da sociedade civil e, mais do que isso, de colocá-los em oposição ao Estado<sup>12</sup>. É certo que isto poderia ser uma tentativa de proteger sua autonomia, especialmente num contexto histórico como o da América Latina, onde a presença do Estado tem sido tão esmagadora. Neste caso, os movimentos sociais estariam buscando se distanciar da manipulação política típica das formas clientelistas e paternalistas de relações políticas que existem ainda hoje.

Foweraker entende tal preocupação, mas não aceita que a ação social possa ser considerada não-estratégica, o que colocaria em questão todo o seu potencial transformador: é preciso que os movimentos sociais desenvolvam um projeto político se querem obter êxito em seus objetivos<sup>13</sup>. De forma análoga, a cientista política Judith Hellman aponta o risco de se considerar os novos movimentos sociais como apolíticos e desvinculados da consciência de classe ou do conflito de classe. Para ela, tal caracterização é um reflexo do etnocentrismo dos teóricos: como a maioria dos teóricos permanecem observadores ao invés de participantes, Hellman afirma que esta externalidade diante da luta real pode contribuir para o que chama de “atitude extremamente protetora” em relação aos movimentos. Ela também acusa os teóricos de interpretar erroneamente o sucesso de alguns movimentos, por enxergarem os resultados possíveis exclusivamente como fracassos onde quer que haja alguma interação política com o Estado ou com partidos políticos, porque isso representaria uma espécie de cooptação<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Sobre os movimentos sociais latino-americanos há uma vasta literatura. No Brasil, ver principalmente J. Á. Moisés (*Contradições urbanas e movimentos sociais*, de 1977, e *Cidade, Povo e Poder*, de 1982, ambos publicados no Rio de Janeiro por Paz e Terra/CEDEC), Brant & Singer (*op. cit.*), E. Durham (“Movimentos sociais e a construção da cidadania”, in: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 10, pp. 24-30, 1984), I. Sherer-Warren & P. Krische (*Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*, São Paulo, Braziliense, 1987) e L. Kowarick (*As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*, São Paulo, Paz e Terra, 1988). Para uma revisão, ver R. Cardoso (“Movimentos sociais urbanos: balanço crítico”, in: B. Sorj & M. H. Almeida, *Sociedade e política no Brasil pós-64*, São Paulo: Brasiliense, pp. 215-239, 1983) e A. M. Doimo (*A vez e a voz do popular: movimento social e participação política no Brasil pós-70*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, 1995).

<sup>12</sup> De fato, para Touraine, os movimentos sociais são defensores da sociedade civil contra um Estado tecnocrático e centralizador; para Melucci, eles estão envolvidos em lutas simbólicas onde os resultados são crescentemente som-zero; e para Laclau & Mouffe, em sua crítica ao marxismo, eles são uma resposta à ausência de apelo da representação política da esquerda tradicional através de partidos de massa. Para uma crítica, ver A. Escobar & S. Alvarez (orgs.), *The making of social movements in Latin America: identity, strategy and democracy*, Boulder, Westview, 1992; e Foweraker, *op. cit.*

<sup>13</sup> Foweraker, *idem*.

<sup>14</sup> Para Hellman, três tipos de resultado da interação com o Estado têm sido interpretados, sem distinção, como fracassos: 1) a incorporação de um movimento ao personalismo, seguindo uma figura populista (por exemplo, Jânio

No Brasil, a antropóloga Ruth Cardoso foi uma das primeiras a revisar criticamente o entusiasmo inicial com a espontaneidade e a autonomia dos novos movimentos sociais<sup>15</sup>. Mais recentemente, já tratando do contexto de redemocratização, ela identifica, ao nível local, uma rede de relações políticas entre agências estatais e associações comunitárias, o que leva estas a agir pragmaticamente e utilizar contatos dentro do poder público motivadas por demandas concretas, mas adotando, por outro lado, uma posição ideológica que constantemente reafirma a autonomia dos setores populares em relação tanto aos partidos políticos quanto ao Estado.

“As estratégias de ação dos movimentos são definidas em meio ao contexto de tensão criado por estas duas diretrizes opostas e provêm de sua avaliação sobre os recursos disponíveis em uma dada circunstância. Além disso, suas táticas são constantemente redefinidas num esforço para equilibrar suas conquistas práticas com seu quadro de autonomia.”<sup>16</sup>

Segundo Cardoso, para examinar o potencial de expansão da independência relativa dos grupos populares, é preciso voltar a estudar também as ações dos partidos políticos e do Estado.

“O foco nos movimentos populares mostrou que sua dinâmica depende desta interação e que, quando se abre espaço para sua participação, ocorrem mudanças no equilíbrio das forças no poder, permitindo maior autonomia popular, embora de forma ainda restrita. Entretanto, *sem mudanças institucionais*, este processo continuará a ser caótico e reversível.”<sup>17</sup>

Ao mesmo tempo, estudos têm mostrado que as camadas mais pobres freqüentemente só se mobilizam com a ajuda direta de *agentes externos*, que os ajudam a adquirir recursos financeiros e técnicas políticas. John Friedmann – professor de Planejamento Urbano da UCLA (Universidade da Califórnia) e autor de vasta obra sobre projetos de desenvolvimento urbano e regional, com ênfase na organização da sociedade civil –, argumenta que a possibilidade de uma organização comunitária autêntica emergir espontaneamente é muito pequena: pessoas pobres precisam minimizar os riscos e não têm recursos nem tempo para se organizar, por isto a ação comunitária espontânea costuma ter alcance limitado e raramente é inovadora<sup>18</sup>. Para que a prática seja inovadora, a retórica de espontaneidade precisa ser abandonada e atores externos são necessários como catalizadores de mudanças, porque podem canalizar idéias e recursos à comunidade e servir como intermediários ao mundo externo. Porém, como enfatiza Friedmann, é importante garantir que estes agentes externos apenas *estimulem* uma resposta organizada dos grupos comunitários a novos desafios, mas nunca *comandem* o programa de mudanças – este deve emergir de dentro e sob a responsabilidade da própria comunidade.

---

Quadros ou Leonel Brizola), ou 2) a incorporação de um movimento específico a um tipo mais amplo de política liderada por um partido (por exemplo, o Partido dos Trabalhadores – PT no Brasil ou o Partido Socialista Unificado – PSUM no México), ou 3) o atendimento parcial ou total das demandas do movimento. Todos têm sido considerados desmobilização através da cooptação, o que ela critica como interpretação negativa demais. (“The study of New Social Movements in Latin America and the Question of Autonomy”, in: Escobar & Alvarez, *op. cit.*, pp. 52-61.)

<sup>15</sup> R. Cardoso, *op. cit.*

<sup>16</sup> R. Cardoso, “Popular movements in the context of the consolidation of democracy in Brazil”, p. 298 (in: Escobar & Alvarez, *op. cit.*, pp. 251-302).

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 301 (grifo nosso).

<sup>18</sup> J. Friedmann, *Empowerment: the politics of alternative development*, Boston, Blackwell, 1992.

Na América Latina, são principalmente grupos religiosos, militantes de esquerda, profissionais liberais, sindicatos, estudantes, ONGs (organizações não-governamentais) locais e estrangeiras e instituições internacionais de apoio e financiamento (como as da ONU, a Organização das Nações Unidas) que têm desempenhado um papel crucial de ajuda a grupos populares. Entretanto, no caso do Estado, o impacto sobre a organização da sociedade civil ainda é caracterizado pela literatura sobre movimentos sociais como indireto. Apesar de estudos mais recentes admitirem padrões de negociação com o poder público como estratégia legítima dos grupos populares, costuma-se observar com desconfiança a idéia de que governos podem de fato encorajar grupos da sociedade a agir de forma coletiva e autônoma, e qualquer tentativa de atuar como agente externo, intervindo diretamente em comunidades locais para ajudar suas associações a adquirir capacidade organizativa, é comumente encarada como mera tentativa de cooptá-las.

Para entender como governos e outros agentes externos podem promover o associativismo, é preciso analisar como a literatura sobre movimentos sociais têm explorado as causas pelas quais as pessoas se mobilizam, enfrentando o dilema do *free rider* (carona) exposto por Olson em sua análise sobre a ação coletiva<sup>19</sup>. O “carona” é aquele que se beneficia do bem coletivo sem assumir os custos de contribuir para alcançá-lo – porque, como todo indivíduo na concepção de Olson, é racional e egoísta, portanto busca maximizar seus lucros e minimizar seus custos. Isto só é possível porque o bem coletivo atinge a todos, por definição. Por exemplo, em um bairro, se o governo implementa obras de infra-estruturas por conta das pressões da comunidade local, estas obras beneficiarão todos os moradores – mesmo aqueles que não se mobilizaram para pressionar por políticas públicas. Ou, no exemplo clássico da greve, se as reivindicações dos grevistas por maiores remunerações ou melhores condições de trabalho são atendidas, elas beneficiarão ao conjunto dos empregados – mesmo aqueles que “furaram” o movimento.

Vários autores têm mostrado que a explicação de Olson para os limites da ação coletiva não dá conta de todas as formas políticas de comportamento humano – porque parte unicamente do pressuposto do indivíduo racional-maximizador. O indiano Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia, critica fortemente o pressuposto de indivíduo racional-maximizador que fundamenta a economia contemporânea<sup>20</sup>. Isto não significa que as pessoas não ajam em interesse próprio, mas sim que há uma pluralidade de outras razões para o comportamento humano – como a ética, a simpatia pelos outros ou o comprometimento com alguma causa. Para Sen, a ética é elemento historicamente constitutivo das relações sociais e em sua origem estava ligada à economia. Por isso, ele rejeita uma dicotomia simplista entre egoísmo e utilitarismo, admitindo uma série de comportamentos intermediários.

Outros autores também levantam elementos do comportamento em coletividade que as premissas de Olson não explicam. A cientista política Elinor Ostrom admite dois outros tipos de

---

<sup>19</sup> M. Olson, *op. cit.*

<sup>20</sup> Ver A. Sen, *On ethics and economics*, Oxford, Blackwell, 1987.

comportamento em situações coletivas, além dos egoístas racionais: os *cooperadores condicionais*, que cooperam se acham que os demais também cooperarão, e os *punidores voluntários*, que se propõem a punir quem não coopera, inclusive com sacrifício próprio<sup>21</sup>. Segundo ela, desdobramentos recentes da teoria evolucionista explicam a emergência e sobrevivência destes tipos em um mundo de egoístas racionais, a partir de evidências que comprovam a propensão genética e cultural da mente humana para aprender normas sociais e cooperar de acordo com estas normas, o que levaria grande parte do comportamento humano a depender da construção de regras coletivas. No que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas de incentivo a comportamentos cooperativos, Ostrom nota que, ao invés de estabelecer incentivos ou punições para garantir o envolvimento de egoístas racionais na ação coletiva, uma possibilidade é aumentar a autonomia dos indivíduos para desenharem suas próprias regras, favorecendo a emergência de normas sociais e assim solucionando muitos dos problemas da ação coletiva.

Sidney Tarrow, professor de Governo na Universidade de Cornell e autor de importante obra sobre movimentos sociais, entende que, mais do que fatores puramente econômicos relativos aos níveis de pobreza, são fatores políticos que explicam por que a ação coletiva emerge em alguns lugares e épocas e não em outros. Para ele, mudanças gerais nas condições políticas possibilitam ambientes favoráveis onde pessoas tendem a acreditar que a ação coletiva pode ser bem sucedida<sup>22</sup>.

Estes argumentos que se contrapõem à premissa do indivíduo racional-maximizador são importantes para as análises sobre a motivação da ação coletiva, mas também para as críticas ao modelo hegemônico de desenvolvimento econômico, que são objeto da próxima seção.

## 1.2. Formas alternativas de desenvolvimento contra a exclusão econômica e política

No fim da década de 1960, paralelamente ao deslocamento do foco analítico para a sociedade civil e ao estabelecimento de agendas políticas com base nos novos movimentos sociais e fora do modelo tradicional de política partidária, também surgia um movimento intelectual limitado a alguns teóricos e agentes de desenvolvimento, que procuravam estabelecer uma abordagem alternativa para o desenvolvimento dos países pobres, diante da constatação de que, apesar da revolução tecnológica e do crescimento econômico, uma parcela grande da população mundial ainda não alcançara melhores condições de vida.

---

<sup>21</sup> E. Ostrom, "Collective action and the evolution of social norms", in: *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nº 3, 2000, pp. 137-158. Ver também, no mesmo número da revista, o artigo de E. Fehr & S. Gächter, "Fairness and Retaliation: the Economics of Reciprocity" (pp. 159-181).

<sup>22</sup> "Movimentos sociais se formam quando cidadãos comuns, às vezes encorajados por líderes, reagem a mudanças nas oportunidades, que reduzem os custos da ação coletiva, revelam aliados potenciais e mostram onde as elites e autoridades são vulneráveis" (S. Tarrow, *Power in movement: social movements, collective action and politics*, Cambridge University Press, 1994, p. 18). Ver também C. Tilly, *From mobilization to revolution*, Reading, Addison-Wesley, 1978.



Friedmann considera um dos marcos o Seminário de Coyococ, México, “Padrões de Uso de Recursos, Meio-Ambiente e Estratégias de Desenvolvimento”, em 1974, que foi apoiado por programas da ONU para o meio ambiente e o desenvolvimento, e reunia duas correntes principais deste movimento alternativo: os que defendiam como prioridade as necessidades básicas de comida, água e abrigo, ao invés de crescimento como simples maximização do lucro; e os que se preocupavam com os limites dos recursos do planeta para sustentar tal crescimento<sup>23</sup>.

Seminários posteriores também questionavam os modelos dominantes de desenvolvimento e políticas derivadas deles, por fracassarem em responder aos problemas de pobreza em massa e sustentabilidade. Outro marco foi o informe de 1975 “What Now? Another Development”, da fundação sueca Dag Hammarskjöld. Preparado para o sétimo período de sessões extraordinárias da Assembléia Geral da ONU e publicado num número especial da revista *Development Dialogue*, o informe defendia uma outra concepção de desenvolvimento, de caráter humanista, endógeno e auto-sustentado, orientado para a satisfação das necessidades e eliminação da miséria, implementado em harmonia com o meio ambiente e apoiado em transformações estruturais e nas forças próprias de cada sociedade. Em 1976, foi fundada a IFDA (Fundação Internacional para Alternativas de Desenvolvimento), que propôs o Projeto Terceiro Sistema, em analogia tanto com o chamado “terceiro mundo” quanto com o “terceiro setor”. Em meados da década de 80, o tema voltou à tona, com enfoque no desenvolvimento sustentável, a partir do fortalecimento das questões ambientais, e as propostas multiplicaram-se também fora das instituições de desenvolvimento existentes (em ONGs, por exemplo). Em 1990, o Banco Mundial havia trazido de volta para a agenda de desenvolvimento o tema da pobreza, mas nesta época políticas econômicas contrárias ao Estado redistributivo já estavam em ascensão<sup>24</sup>.

No fim da década de 1990, tem havido uma renovação do interesse pelo tema do desenvolvimento alternativo, como atestam exemplos muito recentes de mobilizações contrárias a encontros econômicos em várias cidades do mundo<sup>25</sup>, ou a realização do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2001 e 2002, em contraposição ao Fórum Econômico Mundial que ocorre em Davos há três décadas (transferido para Nova Iorque em 2002). Embora não se possa falar em um movimento organizado – já que os grupos envolvidos nestas manifestações são notadamente desarticulados e possuem natureza, estratégias e objetivos muito diversos e por vezes contrapostos – é possível ao menos identificar uma insatisfação comum com o modelo econômico

---

<sup>23</sup> Friedmann, *op. cit.*, p. 2.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>25</sup> Em Seattle (dezembro de 1999), cerca de 50 mil manifestantes protestaram contra a Conferência Ministerial da OMC. Em Washington (abril de 2000), mais de 15 mil protestaram durante encontro do FMI. Em Praga (setembro de 2000), cerca de 15 mil reuniram-se contra encontro do FMI e do Banco Mundial, que foi antecipado devido aos protestos. Em Gênova (julho de 2001), um manifestante foi morto durante mobilização que reuniu 150 mil contra reunião do G-8 (o grupo dos sete países mais ricos, mais a Rússia). Protestos semelhantes, todos marcados por confrontos com a repressão policial e alcançando crescente repercussão na opinião pública, ocorreram em Genebra (maio de 1998), Colônia (junho de 1999), Londres (maio de 2000), Davos (janeiro de 2000 e 2001) e Quebec (abril de 2001).

vigente, que exige modelos alternativos de desenvolvimento, ainda que não exista clareza nem unidade sobre estes.

A discussão sobre modelos alternativos de desenvolvimento surge no rastro dos debates sobre a *exclusão*, tema que se tornou praticamente obrigatório para as ciências sociais, diante das recentes mudanças na organização do capitalismo que resultaram, no mundo inteiro, na marginalização de um número muito grande de pobres em termos de participação política e econômica. Para Friedmann, mais do que desprovida de meios materiais, esta massa passou a ser considerada redundante para a acumulação global de capital, sob o argumento de que o capitalismo moderno pode, em grande parte, sobreviver *sem* os camponeses que praticam agricultura de subsistência, os trabalhadores rurais sem-terra ou os setores populares que crescem rapidamente nas favelas dos grandes centros urbanos, à margem da economia formal. Para alguns, estes grupos teriam inclusive efeitos negativos sobre a acumulação de capital, na medida em que camponeses de subsistência atrasam a modernização necessária da agricultura, ou que os pobres urbanos significam muitos gastos em serviços públicos sem apresentarem produtividade em troca<sup>26</sup>.

Historicamente, esta redundância massiva remonta ao quadro de recessão econômica que começa na década de 1970 e se agrava na década seguinte, gerando aumento do desemprego e perda de direitos sociais alcançados nas décadas anteriores. Após o fim da II Guerra Mundial, os países capitalistas centrais haviam conhecido um período de prosperidade e pleno emprego por aproximadamente trinta anos, nos quais foi possível desenvolver a estrutura do Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*), que procurava compensar a tendência capitalista à concentração de recursos com a introdução de um sistema de proteções e direitos que garantisse a redistribuição econômica na sociedade<sup>27</sup>. Mas, a partir do início dos anos 1970, observa-se um acentuado declínio econômico do capitalismo e um questionamento crescente às políticas de influência keynesiana típicas da social-democracia nestes países. As políticas econômicas voltam a ser influenciadas pelo liberalismo econômico, com ênfase na não-intervenção do Estado sobre a economia e a sociedade.

A partir da década de 1980, tanto o intenso processo de globalização que teve início com a abertura das fronteiras econômicas quanto as mudanças tecnológicas suscitadas pelo que se convencionou chamar de “terceira revolução industrial” (isto é, o advento da informática e da robótica) passaram a trazer profundos impactos para o mundo do trabalho<sup>28</sup>. Tais impactos podem

<sup>26</sup> Friedmann, *op. cit.*, p. 14.

<sup>27</sup> Sobre origens e constituição do *welfare state*, ver F. de Oliveira (*Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*, São Paulo, Vozes, 1997); e “Políticas do antivalor e outras políticas”, in F. Haddad, *Desorganizando o consenso*, Petrópolis, Vozes, 1998, pp. 87-100).

<sup>28</sup> Entre os autores que vêm se debruçando sobre as mudanças na economia global e seus efeitos sobre o mundo do trabalho destacam-se C. Offe (*Capitalismo desorganizado*, São Paulo, Brasiliense, 1989), F. Chesnais (*Mundialização do capital*, São Paulo, Xamã, 1996), R. Kurz (*O colapso da modernização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996), e no Brasil, P. Singer (*Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*, São Paulo, Contexto, 1999); G. Arbix (organizador, junto com M. Zilbovicius e R. Abramovay, do I Seminário Internacional “Novos Paradigmas de

ser traduzidos em termos de desemprego mas, talvez mais significativamente, de crescente precarização – ou seja, cada vez mais o trabalho assume formas ilegais, temporárias, sem registro, caracterizando situações de subemprego que em geral nem são levadas em conta pelas estatísticas de desemprego. Além disso, aumenta a crise da estrutura fiscal que mantém as políticas do *welfare state*, acirrando as críticas à ideologia que o sustenta. Por outro lado, o mundo do trabalho também enfrenta o enfraquecimento de vários de seus instrumentos de luta, notadamente os sindicatos e partidos políticos de orientação trabalhista.

Nos países capitalistas avançados, este quadro configura não apenas uma crise econômica, mas o desmonte de todo um tipo de sociedade que vigorava até então, que o sociólogo francês Robert Castel define como *sociedade salarial* – não só porque nela os trabalhadores vendem sua força de trabalho por salários, mas porque o Estado garante proteção aos direitos de trabalho e de salário<sup>29</sup>.

Mas, enquanto nesses países a responsabilidade do Estado ainda é considerada central, nos países pobres ou em desenvolvimento a discussão tem natureza completamente distinta, pois a sociedade salarial sequer chegou a existir para todos. E, na ausência de um sistema eficiente de direitos e proteções, as tendências de desassalariamento e desindustrialização enfrentadas pelo mercado de trabalho formal tornam-se ainda mais graves, pois aumenta o número de trabalhadores que saem da condição estável de assalariados para a condição vulnerável de trabalhadores precarizados ou informais. A precarização significa a redução na renda e nos direitos e é estimulada sobretudo pela crescente terceirização – ou seja, as empresas passam a subcontratar outras para prestação de serviços como limpeza ou manutenção de maquinaria. Já a informalidade significa a ausência total de direitos, embora o trabalho não-regulamentado – seja assalariamento sem carteira, seja trabalho autônomo – já represente parte significativa do mercado.

O fenômeno de uma nova pobreza excluída em termos econômicos e políticos vem sendo interpretado como resultado da crise nas sociedades salariais e quase salariais. Este fenômeno tem sido definido através de diferentes conceitos, que procuram dar conta da condição de marginalidade ou exclusão concebendo-a além de termos puramente econômicos. A noção de *exclusão*, que adquiriu bastante êxito na França, não é uniforme e abrange diversos significados<sup>30</sup>. Nos EUA, o termo *underclass* é mais comum. Na América Latina, o debate sobre a exclusão

---

Desenvolvimento”, na FEA/USP, em junho 2000, que deu origem ao livro *Razões e ficções do desenvolvimento*, São Paulo, EdUSP, 2001), O. Ianni, L. Dowbor *et al.* (*Desafios da globalização*, Petrópolis, Vozes, 1998), M. C. Tavares & J. L. Fiori (*Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, Petrópolis, Vozes, 1998), entre outros.

<sup>29</sup> R. Castel, *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes, 1998.

<sup>30</sup> Historicamente, os indivíduos ou grupos considerados rejeitados pelos círculos de convívio social têm sido indigentes, inválidos, crianças abandonadas, idosos desamparados, estrangeiros, imigrantes, doentes mentais, delinqüentes e toxicômanos. Hoje em dia, tende-se a considerar também desempregados de longa duração, camponeses sem-terra, jovens dessocializados, famílias monoparentais, e mais uma infinidade de situações definidas como “exclusão”. Englobá-las em uma mesma definição teórica sem estipular sob quais critérios traz o risco da imprecisão e da banalização do conceito. Para uma crítica ao uso generalizado do conceito muito rígido e estático de “exclusão”, ver Castel, “As armadilhas da exclusão”, in: *Desigualdade e a questão social*, São Paulo, EDUC, 1997, pp. 15-48.

remete às teorias da *marginalidade*, que se tornaram muito influentes durante os anos 1960, a partir de autores como José Nun e Aníbal Quijano<sup>31</sup>. Pode-se argumentar que, se a marginalidade era associada ao modelo de desenvolvimento dependente e periférico da América Latina, a exclusão é concebida como fenômeno mundial. De modo geral, porém, estas diferentes categorias procuram dar conta de um fenômeno mais ou menos semelhante<sup>32</sup>.

Dentro da tradição durkheimiana da escola francesa de sociologia política, a exclusão é vista como quebra da sociabilidade. Para Castel, a crise da sociedade salarial significa muito mais que o aumento da pobreza e do desemprego: trata-se, nos termos de Durkheim, de profunda anomia social, isto é, da perda de vínculos básicos, mesmo nas esferas da família ou da vizinhança. As metamorfoses que a questão social atravessa devem-se ao fato de que, cada vez mais, o trabalho perde a centralidade do debate pois, diante da constatação de que a sociedade salarial está deixando de incluir trabalhadores, a questão passa a girar em torno da vulnerabilidade resultante dessa exclusão – o que, mais do que marginalidade econômica, implica desenraizamento social. O trabalho vai além do emprego: ele traz em si as condições de sociabilidade, o sentido de pertencimento e a existência de projetos de vida. O não-trabalho também vai além do desemprego, porque representa a perda de vínculos sociais e de auto-estima pessoal. É por isto que Castel não fala propriamente em exclusão, mas em *desfiliação*, para ressaltar que, ao excluir cada vez mais pessoas da relação assalariada, o capitalismo promove a perda de formas de sociabilidade. A desfiliação pode ser definida como um duplo processo de desligamento, em termos de trabalho e em termos de inserção relacional<sup>33</sup>.

No Brasil, embora amplamente difundida, a noção de exclusão é muito recente: a maior parte da literatura concentrou-se no estudo da pobreza. O economista e político Cristóvam Buarque foi um dos primeiros a se dedicar ao estudo do fenômeno que vai além da pobreza e chegou a conceber o conceito de *apartação* para definir o tipo de exclusão no país (numa alusão ao sistema

<sup>31</sup> Nun desenvolveu o conceito de marginalidade a partir dos conceitos de Marx de “superpopulação relativa” e “exército industrial de reserva” (“La marginalidad en América Latina”, in: *Revista Latinoamericana de Sociología*, número especial, 1969; e “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, in: *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, nº 2, 1969, pp. 178-236) e, em artigo recente, reafirma a atualidade destas idéias e da tese da “massa marginal” (“El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal”, in: *Desarrollo Económico*, vol. 38, nº 152, 1999, pp. 985-1004). Quijano, que trabalhou vários anos da Divisão de Assuntos Sociais da CEPAL, analisou a marginalidade dentro da tradição teórica latino-americana do dependentismo (*Imperialismo y marginalidad en América Latina*, Lima, Mosca Azul, 1969) e, recentemente, também avalia a atualidade de algumas das formulações sobre o “pólo marginal” da economia, diante de formas alternativas de economia popular que encontram-se fora da definição inicial (*La economía popular y sus caminos en América Latina*, Lima, Mosca Azul, 1998).

<sup>32</sup> Para uma discussão sobre divergências e semelhanças entre os conceitos que predominam em cada região (*exclusion* na França, *underclass* nos EUA e *marginalidad* na América Latina), ver D. Fassin, “Exclusion, Underclass, Marginalidad”, in: *Revue Française de Sociologie*, nº 37, 1996, pp. 37-75. Ver também H. Silver, “Exclusion social y solidaridad social: tres paradigmas”, in: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, nº 5-6, 1994, pp. 607-622, para uma revisão de três paradigmas teóricos distintos sobre a exclusão.

<sup>33</sup> Castel estabelece uma classificação de zonas gradativas de integração dos indivíduos em relação a esses dois eixos, rejeitando o caráter exclusivamente econômico da exclusão e concebendo diferentes tipos de pobreza (por exemplo, a *pobreza integrada*, que trabalha, a *indigência integrada*, que não pode trabalhar, depende de ajuda, mas ainda se insere na comunidade, e a *indigência desfilada*, que está excluída não só da ordem do trabalho mas da ordem comunitária). Ao lado de uma marginalidade propriamente dita, desprovida de qualquer estatuto legal ou social, há outra, assistida, e ainda uma confinada a espaços separados do resto da sociedade, para sempre condenados à exclusão porque rotulados “portadores de deficiências específicas”, como idosos ou deficientes físicos e mentais (“A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à exclusão”, in: *Cadernos CRH*, nº 26/27, 1997, pp. 19-40).

de *apartheid* que vigorou por décadas na África do Sul): a segregação no Brasil se daria não por razões raciais mas econômicas<sup>34</sup>. Já o sociólogo Elimar Nascimento, amplamente influenciado pelas formulações de Castel, fala em “excluídos desnecessários” e vai além dos conceitos de Marx para dar conta de trabalhadores que não são necessários nem como “exército industrial de reserva”<sup>35</sup>.

Ao tema da exclusão vem somar-se a constatação de crescente desarticulação das parcelas da população tidas como excluídas. Isso se manifesta seja na apatia e desinteresse pelas questões públicas, seja na explosão da violência sem sentido social, seja na redução ou extinção dos espaços políticos, o que tem levado alguns autores a identificar uma relação entre a desigualdade socioeconômica e a ausência de participação política<sup>36</sup>. A constatação de que a garantia de igualdade política não impediu um quadro de crescente desigualdade socioeconômica sugere que a democracia existente, ao contrário do que supõe a perspectiva de Norberto Bobbio<sup>37</sup>, não passa de mero procedimento formal. Isto é especialmente verdadeiro no caso dos contextos socioeconômicos do “terceiro mundo”, e remete ao questionamento de Tocqueville sobre o sentido de modelos de democracia diante das realidades histórico-geográficas de cada nação.

É neste contexto que volta a adquirir força a idéia de que, em contraposição à concepção de democracia formal, é preciso adotar uma concepção de democracia social, capaz de ampliar a proteção aos direitos sociais como aqueles estabelecidos pelo *welfare state* e garantir a participação ativa nas decisões tomadas dentro do Estado e das empresas<sup>38</sup>.

A noção de democracia com a qual se pretende lidar aqui deve muito às chamadas correntes participacionistas da teoria democrática, nascidas em contraposição às correntes concorrenciais que se tornaram hegemônicas na teoria política contemporânea<sup>39</sup>. Os modelos concorrenciais

<sup>34</sup> Ver C. Buarque, *O que é apartação*, São Paulo, Braziliense, 1993. Buarque não se limita a constatar a exclusão, também vem procurando sistematizar propostas para solucioná-la – muitas delas aplicadas na prática durante sua gestão no Governo do Distrito Federal (1995-1998), pelo PT, e todas baseadas no que ele chama de “modernidade ética”, isto é, levando em conta não só prioridades econômicas, mas sobretudo sociais (*O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991; e *A revolução nas prioridades: da modernização técnica à modernização ética*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994).

<sup>35</sup> Ver E. Nascimento, “Hipóteses sobre a Nova Exclusão Social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários”, in: *Caderno CRH*, nº 21, 1994, pp. 27-47; e “A exclusão social na França e no Brasil: situações (aparentemente) invertidas, resultados (quase) similares?”, in: Diniz, E. et al., *O Brasil no rastro da crise*, São Paulo, ANPOCS/IPEA-Hucitec, 1994. Outros autores que abordam a questão da exclusão no Brasil são T. Caldeira (“Enclaves fortificados: a nova segregação urbana”, in: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 47, 1997, pp. 155-78), L. Oliveira (“Notas sobre a elaboração de um novo conceito”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 33, 1997, pp. 49-61) e V. Telles (“A questão social: afinal, do que se trata?”, in: *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, nº 4, 1996, pp. 85-95).

<sup>36</sup> Ver por exemplo F. Oliveira, “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”, in: F. Oliveira & M. C. Paoli, *Os sentidos da democracia: política do dissenso e hegemonia global*, Petrópolis, Vozes, 1999, pp. 55-81.

<sup>37</sup> Bobbio, *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

<sup>38</sup> Chantal Mouffe et al. falam em *democracia associativa*, mesmo termo usado por Paul Hirst para resgatar doutrinas socialistas associativas, historicamente marginalizadas, mas capazes de se conciliar com as teoria pluralistas do Estado. Além de *Associative democracy* (op. cit.) ver o livro editado por Hirst com textos de G. D. H. Cole, J. N. Figgis, e H. Laski, *The pluralist theory of the state*, Londres, Routledge, 1993. Ver ainda Boaventura de Souza Santos, *Reinventar a democracia*, Lisboa, Gradiva, 1998.

<sup>39</sup> A classificação das correntes da teoria democrática em concorrenciais, participacionistas e deliberativas foi inicialmente proposta pelo sociólogo Jon Elster no artigo “The Market and the Forum: three varieties of political theory”

descrevem a democracia enquanto competição e limitam-se aos aspectos procedimentais que garantem a concorrência eleitoral, enquanto os modelos participacionistas concebem a democracia além da existência de mecanismos formais e apostam na criação de uma cultura política de participação na esfera pública.

Os modelos da teoria democrática participacionista são muito criticados por seu caráter em geral utópico. Autores como C. B. Macpherson, Carole Pateman e Benjamin Barber enfatizam a necessidade de se alcançar a cidadania ativa, mas ressaltam que isto só será possível se a desigualdade social e a alienação política forem eliminadas, o que na prática significa uma série de limitações na hora de propor como alcançar estes fins<sup>40</sup>. Mesmo assim, experiências de mecanismos participativos e descentralização de decisões têm se multiplicado, não só em locais de trabalho e nos mais variados tipos de organização de grupos da sociedade civil, como também na administração pública.

É preciso explicitar que não se trata de rejeitar a estrutura democrática mínima que já existe, mas sim de reconhecer que ela ainda não dá conta do quadro de desigualdade social. Implantar a democracia participativa não significa substituir a democracia representativa formal, mas sim complementá-la, ultrapassando a mera divisão de funções entre governo e sociedade que limita a participação desta na gestão dos assuntos públicos à escolha dos representantes na época das eleições. O economista Paul Singer critica esta divisão de funções e argumenta que mecanismos participativos podem de fato fortalecer a democracia formal:

“Governar significa, em essência, tomar decisões, geralmente à base de informações muito incompletas sobre as conseqüências das medidas contempladas. (...) A democracia participativa oferece foros em que tais decisões podem ser discutidas por todos os interessados, o que amplia consideravelmente a informação de que o governante necessita para poder decidir com conhecimento de causa adequado.”<sup>41</sup>

Dentro de toda a discussão sobre exclusão/inclusão econômica e política é que surgem debates sobre modelos de desenvolvimento alternativo, capazes de garantir uma democracia inclusiva e participativa e um crescimento econômico justo e apropriado, tanto em termos sociais quanto ambientais<sup>42</sup>.

---

(In: J. Elster & A. Hylland, *Foundations of Social Choice Theory: studies in rationality and social change*, New York, Cambridge University Press, 1986, pp. 103-132). Os principais representantes da corrente concorrencial da teoria democrática – alguns dos quais se reclamam herdeiros de Joseph Schumpeter e de sua célebre obra *Capitalismo, socialismo e democracia* (São Paulo, Zahar, 1984) – são A. Downs (*An economic theory of democracy*, Nova Iorque, Harper & Row, 1957), R. Dahl em seus primeiros escritos (*Um prefácio à teoria democrática*, Rio de Janeiro, Zahar, 1989), e mais recentemente G. Sartori (*A teoria da democracia revisitada*, São Paulo, Ática, 1994).

<sup>40</sup> Ver C. B. Macpherson, *A democracia liberal: origens e evolução*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978; C. Pateman, *Participação e teoria democrática*, São Paulo, Paz e Terra, 1992; e B. Barber, *Strong democracy: participatory politics for a new age*, Berkeley, University of California, 1984.

<sup>41</sup> Singer, “Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras”, in: J. A. Soares & S. C. Bava, *Os desafios da gestão municipal democrática*, São Paulo, Cortez, 1998, pp. 97-142.

<sup>42</sup> Para Friedmann, o desenvolvimento alternativo objetiva a reintegração dos “pobres invisíveis” enquanto cidadãos da comunidade mais ampla, o que significa transformar os sistemas dominantes – autoritarismo, capitalismo periférico, patriarcalismo – com base em quatro orientações normativas: 1) democracia inclusiva (integração política), 2) crescimento econômico apropriado (integração econômica), 3) igualdade de gênero (integração social) e 4) equidade inter-gerações (integração com gerações futuras, relativa às demandas para que estas herdem o meio ambiente em condições tão boas ou melhores do que aquelas em que seus pais ou avós as receberam) (*op. cit.*, pp. 72-73). Já Tarcísio Araújo *et al.* retomam a necessária diferenciação entre *crescimento econômico* e *desenvolvimento econômico*:

Muitos desafios colocam-se às formas de desenvolvimento alternativo. Friedmann lembra alguns deles, como: o risco de que projetos de desenvolvimento alternativo tornem-se mero paliativo, na medida em que prevaleçam políticas hegemônicas visando maximização do crescimento econômico dentro de divisão internacional do trabalho, que continuam a gerar pobreza massiva; os limites de práticas que envolvem ações primariamente ao nível local ou mesmo regional, para que sejam capazes de somar para um desenvolvimento nacional satisfatório; e as relações das abordagens de desenvolvimento alternativo com a doutrina hegemônica. Para ele, se um desenvolvimento alternativo pretende mais que ações emergenciais, estas questões devem ser seriamente consideradas<sup>43</sup>.

É neste contexto de discussão sobre possibilidades e limites de um desenvolvimento alternativo que vêm se multiplicando experiências, geralmente locais e pequenas e quase sempre com o apoio de agentes externos, mas onde são principalmente os chamados excluídos que assumem papel ativo na reconstrução do espaço público, a fim de pressionar por políticas que sustentem um desenvolvimento alternativo<sup>44</sup>.

As formas de resistência à pobreza e à exclusão acontecem em lutas cotidianas por sobrevivência, como observa o antropólogo James Scott<sup>45</sup>. Estas formas podem ser diversas, mas interessam aqui aquelas que enfatizam relações de reciprocidade e cooperação, assumindo um caráter notadamente coletivo, como as cozinhas comunitárias ou os restaurantes populares, onde as mulheres de um bairro se reúnem para preparar coletivamente alimentos doados ou comprados também de forma coletiva e vender as refeições a preço de custo, ou o conhecido exemplo de Villa El Salvador, assentamento na periferia de Lima onde a organização da população para reivindicar melhores condições de vida deu início a uma experiência bem-sucedida de gestão comunitária participativa.

Muitas vezes estas formas de organização vão além da reivindicação de direitos básicos ou solução de demandas imediatas, e dão origem a empreendimentos econômicos coletivos e autogestionários, baseados em relações de trabalho associativas ou cooperativistas. Na América Latina – que reúne características singulares para que estas lutas por um *otro desarrollo* aconteçam –, vários autores examinam formas alternativas de geração de trabalho e renda que se multiplicam à margem do mercado de trabalho formal, constituindo o que chamam de *economia popular* ou *economia do trabalho*, e, dentro desta economia dos setores populares, observam

---

enquanto aquele limita-se ao aumento dos indicadores econômicos, este, mais desejável, incorpora a dimensão de equidade social, traduzindo-se pela melhoria dos indicadores sociais e distributivos – e contribuições mais recentes acrescentam as dimensões política e ambiental em direção a uma concepção de *desenvolvimento sustentável* (“Desenvolvimento local sustentável e geração de renda”, in: S. Bava, *Desenvolvimento local*, São Paulo, Pólis, 1996, pp. 103-127).

<sup>43</sup> Friedmann, *idem*, pp. 163-4.

<sup>44</sup> Numerosos estudos descrevem microprojetos de desenvolvimento alternativo, sobretudo na Ásia, na África e na América Latina. Ver, por exemplo, os casos reunidos por A. Hirschman (*O progresso em coletividade: experiências de base na América Latina*, Rosslyn, Fundação Interamericana, 1987), ou por S. Annis & P. Hakim (*Direct to the poor: grassroots development in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1988).

<sup>45</sup> J. Scott, *Weapons of the weak: everyday forms of peasant resistance*, New Haven, Yale University Press, 1985

exemplos do que vem sendo definido como *economia solidária* ou *popular solidária*, *economia social*, *sócioeconomia solidária*, *economia socialista*, *economia de reciprocidade* – conceitos ainda em construção, mas que procuram dar conta de um número crescente de formas coletivas e autogestionárias de organização para a produção, a distribuição e o consumo de bens e serviços. Estes exemplos vão desde empreendimentos muito simples e em geral economicamente inviáveis, como mulheres de uma mesma comunidade que se unem para realizar serviços de costura ou artesanato em conjunto, até fábricas que passam a ser geridas pelos próprios trabalhadores, passando também por cooperativas agrícolas formadas por trabalhadores sem-terra assentados e por cooperativas populares urbanas formadas por trabalhadores desempregados que se inserem em setores de prestação de serviços, entre outras formas possíveis. As experiências concretas assim como os conceitos deste esboço de novo quadro teórico são discutidos mais aprofundadamente no capítulo 3.

Mas qual é (ou deve ser) o papel do Estado no apoio à organização destas comunidades para o desenvolvimento e a inclusão, sobretudo no caso dos grupos menos organizados?

### **1.3. O Estado como promotor da organização social para o desenvolvimento**

Nas seções anteriores, mostramos que uma literatura crescente considerava a organização da sociedade civil como requisito para a democratização e o desenvolvimento. Entre os estudos recentes neste sentido, um dos autores mais influentes é Robert Putnam – professor de Governo e diretor do Centro de Assuntos Internacionais da Universidade de Harvard –, que por mais de vinte anos estudou as diferenças histórico-culturais entre as regiões Norte e Sul da Itália para explicar a diferença de desenvolvimento econômico entre elas. Os resultados da pesquisa foram publicados em 1993, no livro *Making democracy work: civic traditions in Modern Italy*, onde Putnam introduz o conceito de *capital social* para descrever padrões de participação cívica e solidariedade social<sup>46</sup>. O conceito – que, aliás, não é exatamente novo: Tocqueville já chamava a atenção para o ativismo comunitário e o associativismo – refere-se aos laços primários informais entre as pessoas e às redes de relações de confiança e cooperação que derivam destes laços, e que podem contribuir para que as pessoas se beneficiem mutuamente.

Putnam chegou à conclusão que o Norte da Itália, mais desenvolvido, apresenta alto grau de cultura associativa e padrões cooperativos de relações sociais, o que aumenta o grau de confiança nas instituições políticas, ao passo que no Sul, mais atrasado, persistem relações sociais clientelistas e o grau de associativismo é baixo. Mas há críticas à sua visão determinista sobre as causas da democratização e do desenvolvimento, já que ele não deixa espaço para a possibilidade de transformação política via reforma institucional, ao argumentar que apenas as

---

<sup>46</sup> O livro foi traduzido no Brasil como *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna* (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996).



regiões com tradição em cultura associativa estariam aptas a desenvolver um Estado participativo, capaz de responder às demandas da população e de prestar contas de suas ações.

Contrariando os argumentos de Putnam, alguns autores têm argumentado que o ativismo comunitário pode ser criado em lugares onde ele não existe enquanto tradição histórica, e que certos tipos de ação de governos reformistas podem ser fundamentais para a construção de laços associativos em grupos com pouca ou nenhuma experiência prévia de organização coletiva, contribuindo para seus projetos de desenvolvimento. Na linha de idéias e estudos de caso importantes nesse sentido – apresentados no capítulo 2 –, aqui se pretende argumentar que a intervenção do Estado pode ser desejável para fomentar o desenvolvimento construído sobre a organização comunitária autônoma. Mas para isso é necessário precisar de que Estado estamos tratando. Estas questões são relacionadas porque a intervenção estatal só se justifica sob determinadas condições políticas, isto é, no caso a preservação da democracia participativa, com a garantia da informação e do acesso da sociedade civil aos processos decisórios da gestão pública. Não se trata de qualquer Estado mas de governos com estas características, e é preciso levar em conta a redefinição dos padrões de relação Estado-sociedade, onde governos não podem mais ser tido como sujeitos à parte, mas ao invés, em permanente interação com agentes não-governamentais.

Uma possível justificativa para a atuação do Estado como promotor da organização social visando a melhoria da qualidade de vida vem da própria observação empírica sobre experiências históricas. Os casos enumerados ao longo da dissertação apresentam exemplos de governos que procuram intervir para fomentar laços de cooperação e favorecer o desenvolvimento, e permitem considerar que essa intervenção pode ser positiva e viável.

Outra justificativa refere-se à incerteza do jogo político, tão grande que pode colocar em risco todos os jogadores. Em outras palavras, o custo da “exclusão” afeta até os “incluídos”. Nesse caso, o Estado pode ser requisitado para transformar o jogo competitivo em cooperativo e inibir a atuação de “caronas” através de incentivos ou punições. Friedmann nota que o desenvolvimento alternativo não pode ser considerado um tipo de jogo soma-zero, e neste sentido é preciso questionar a idéia de que as elites políticas dominantes não consentiriam voluntariamente em mudanças estruturais que só beneficiariam os excluídos às custas delas próprias<sup>47</sup>.

Uma terceira possibilidade refere-se ao fato de que o Estado dispõe de recursos que os movimentos sociais não têm, por isto a pressão dos movimentos é para que o Estado intervenha. Afinal, embora apresentem resultados imediatos que apontam para caminhos inovadores, as iniciativas comunitárias locais contribuem pouco para o desenvolvimento econômico global, principalmente se permanecem isoladas. É neste sentido que teóricos e agentes do desenvolvimento alternativo vêm questionando a idéia de que “o pequeno é bonito” (*small is beautiful*), muito corrente entre as experiências que surgem nos anos 1960 e 70. Segundo

---

<sup>47</sup> Friedmann, *op. cit.*, 1992, pp. 164-5.

Friedmann, cada vez mais se entende que, *embora o pequeno e local seja importante, nunca pode ser suficiente*, e projetos de desenvolvimento local de base comunitária precisam ser apoiados, complementados e articulados por ação apropriada ao nível nacional – uma vez que as abordagens diferenciadas de desenvolvimento buscam mudanças estruturais globais tanto quanto ações melhorativas locais<sup>48</sup>.

A quarta possibilidade é considerar, tal como Amartya Sen, que a ética é elemento histórico-cultural das interações sociais, e que inclusive orientaria ações governamentais. Mais razoável, porém, é supor que todas as alternativas se complementam, e, uma vez que governos possuam determinadas características democráticas, essas diferentes justificativas combinam-se para criar condições favoráveis a ações governamentais que visam fomentar o associativismo para o desenvolvimento.

\*\*\*

É partindo das reflexões sobre teoria e prática feitas neste capítulo e nos capítulos 2 e 3 que pretendemos examinar, nos capítulos 4 e 5, o caso do programa Incubadora de Cooperativas de Santo André, da Prefeitura Municipal de Santo André. Não se trata, porém, de estabelecer indicadores nem avaliar se houve êxito ou não, mas de problematizar questões a partir de outros casos e levantar as idéias em debate. Portanto, ainda que os resultados concretos do programa sejam citados, eles não são o tema principal da dissertação. Trata-se antes de discutir as possibilidades e limitações da proposta de uma incubadora de cooperativas criada pelo poder público, a fim de explorar como, sob determinadas circunstâncias, o Estado se propõe a ser o agente transformador que ajuda a promover o crescimento do associativismo – e, nesse sentido, o foco de análise será o próprio programa do governo de Santo André, e não os grupos e cooperativas sob incubação. Vale ressaltar que se trata necessariamente de um recorte histórico, dentro do que percebemos como processos novos e ainda em construção, tanto no que se refere às iniciativas governamentais de apoio à organização social quanto no que se refere aos debates sobre cooperativismo, autogestão e economia solidária.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 158-9.

## CAPÍTULO 2

### Ação governamental, organização social e desenvolvimento

O capítulo 1 abordou de forma introdutória debates recentes sobre as relações entre ação governamental, organização da sociedade civil e desenvolvimento. O presente capítulo pretende aprofundar esta discussão, apresentando conceitos que emergem destes debates e estabelecendo um panorama das experiências mais inovadoras no que se refere a um modelo diferenciado de relação entre poder público e sociedade, onde governos (principalmente locais, mas não só) procuram implementar projetos de desenvolvimento com base no estímulo e apoio à organização comunitária entre os próprios cidadãos. Embora estas experiências ainda sejam muito incipientes e, como se verá, enfrentem muitos limites, já há resultados que indicam avanços significativos no sentido de estender o desenvolvimento e ampliar a cidadania para as populações mais pobres e menos organizadas.

#### 2.1. A construção de capital social e da sinergia Estado-sociedade

Na introdução, antecipamos alguns esforços teóricos para estabelecer modelos alternativos de desenvolvimento em contraposição ao atual modelo, que enfatiza resultados macroeconômicos sem levar em conta as bases microinstitucionais das quais o mercado também depende. Peter Evans, professor de Sociologia da Universidade de Berkeley e um dos autores que mais têm se destacado na literatura recente sobre desenvolvimento, identifica duas correntes teóricas distintas que têm contribuído para ampliar a compreensão destas bases institucionais dentro das abordagens sobre desenvolvimento: de um lado, os chamados teóricos do “capital social” chamaram a atenção para em que medida normas informais de confiança e reciprocidade e redes interpessoais baseadas nestas normas podem constituir vantagens econômicas; de outro, os revisionistas do “milagre do Leste Asiático” desafiaram as teorias econômicas predominantes ao demonstrarem o papel central das instituições públicas no desenvolvimento capitalista de países como Japão, Coréia e Taiwan<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Evans, “Introduction: development strategies across the public-private divide”, in: Evans (ed.), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley, University of California, 1997, pp. 1-10. O principal teórico do *capital social* é Robert Putnam, como vimos no capítulo 1. Quanto aos estudos sobre a intervenção do Estado nos países asiáticos, Evans cita principalmente C. Johnson (*MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1982), A. Amsden (*Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, New York, Oxford University Press, 1989) e R. Wade (*Governing the market: economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization*, Princeton University Press, 1990), além de relatório de 1993 do Banco Mundial (*apud* Evans, *op. cit.*, p. 186). O próprio Evans é um dos autores que têm revisado o papel do Estado, enfatizando sua autonomia em relação à sociedade e ao mercado, em livros seminais como *Bringing the state back in* (Cambridge University Press, 1985 – organizado em parceria com T. Sckopol e D. Ruschemeyer) e *Embedded autonomy: states and industrial transformation* (Princeton University Press, 1995), onde elabora o conceito de *autonomia inserida* do Estado para discutir comparativamente a importância da intervenção estatal no desenvolvimento industrial de seis países: Zaire, Japão, Coréia, Taiwan, Brasil e Índia.

Evans argumenta que, embora ambas tenham obrigado a uma redefinição do quadro desenvolvimentista, em geral as duas correntes não se integraram: teóricos do Estado como indutor do desenvolvimento tinham pouco a dizer sobre capital social, enquanto teóricos do capital social freqüentemente descreviam o Estado como um dos culpados pelo declínio da comunidade. Mas os artigos reunidos no volume de 1997 organizado por Evans, *State-society synergy: government and social capital on development (Sinergia Estado-sociedade: governo e capital social no desenvolvimento)*<sup>2</sup>, procuram examinar *conjuntamente* estas duas tradições distintas, examinando o papel potencialmente positivo de relações que unem Estado e sociedade civil em projetos de desenvolvimento realizados em parceria.

É neste sentido que Evans e os demais autores falam em *sinergia Estado-sociedade*<sup>3</sup>, uma relação que envolve a idéia de que a participação da sociedade civil fortalece as instituições estatais e instituições estatais eficazes criam um ambiente onde o engajamento coletivo da sociedade civil tende a prosperar:

“As ações de agências públicas facilitam a construção de normas de confiança e redes de engajamento cívico entre cidadãos comuns e o uso destas normas e redes para fins desenvolvimentistas. Cidadãos engajados são uma fonte de disciplina e informação para agências públicas, bem como uma assistência prática na implementação de projetos públicos.”<sup>4</sup>

Evans define duas concepções distintas de sinergia: *complementaridade (complementarity)* e *inserção (embeddedness)*<sup>5</sup>. A primeira corresponde à visão convencional, oriunda da administração pública e da economia institucional, de parceria público-privado, onde as possibilidades de resultados positivos podem ser facilmente ameaçadas se as agências públicas se envolvem mais diretamente nos assuntos comunitários. Já a segunda procura ir além da distinção público-privado, considerando que redes informais de produção e confiança não existem apenas na sociedade civil: também podem existir entre cidadãos e funcionários públicos e, mais do que isso, podem contribuir para favorecer projetos de desenvolvimento.

Evans tenta conciliar estas duas visões de sinergia, argumentando que não se excluem, mas antes se combinam em formas variadas, como nos estudos de Wai Fung Lam e Elinor Ostrom, que se utilizam do conceito de *coprodução* para descrever casos que combinam complementaridade e inserção.

Ostrom, ao examinar o caso do Brasil, onde agentes públicos estimularam a participação ativa da população de bairros pobres do Recife desde o planejamento até a construção e manutenção de redes de saneamento básico, defende que em geral casos onde serviços públicos

<sup>2</sup> Evans (ed.), *op. cit.* Os artigos do livro, que não possui edição brasileira, foram inicialmente publicados na revista *World Development*, da ONU, e resultaram de um seminário promovido pelo GT “Desenvolvimento Econômico”, do Projeto “*Capital Social e Assuntos Públicos*” da Academia Americana de Artes e Ciências, que é dirigido por Putnam.

<sup>3</sup> Segundo Evans, vários autores argumentam em favor da sinergia, como J. Nugent (“Between state, market and households: a neoinstitutional analysis of local organizations and institutions”, in: *World Development*, vol. 21, nº 4, 1993, pp. 623-632/1993) e o próprio Putnam (*op. cit.*).

<sup>4</sup> Evans, “Introduction...”, in: Evans (ed.), *op. cit.*, p. 3.

<sup>5</sup> Evans, “Government action, social capital, and development: reviewing the evidence of synergy”, in: Evans (ed.), *op. cit.*, pp. 178-210.

são distribuídos com maior eficácia apresentam ações conjuntas entre cidadãos e governo. Ela define este “processo através do qual ações de indivíduos que não ‘pertencem’ à mesma organização são transformadas em bens e serviços” como *coprodução*, o que Evans interpreta como uma abordagem de sinergia como inserção, porque sugere que atores públicos e privados estão envolvidos conjuntamente no processo de produção<sup>6</sup>.

Para Lam, a *coprodução* é uma forma de “produção em equipe” (*team production*). Ao examinar o caso das “associações de irrigação” de Taiwan, que foram criadas por agências estatais mas precisam interagir com as comunidades locais auto-organizadas para que a distribuição de água seja eficaz, Lam mostra como os burocratas das associações de irrigação e os fazendeiros formaram uma equipe de produção com tarefas claramente divididas, mas interdependentes<sup>7</sup>.

Patrick Heller aborda o caso do setor industrial de Kerala, na Índia (região com conhecidos índices de forte ativismo comunitário e já amplamente estudada por teóricos do desenvolvimento, mas mais pelos casos de sucesso redistributivo alcançados no setor agrícola), identificando uma relação positiva de sinergia entre uma mão-de-obra industrial altamente mobilizada e um governo profundamente engajado (Partido Comunista), que não apenas apoiou a militância como ofereceu recursos institucionais para torná-la compatível com a acumulação de capital, criando padrões de negociação capazes de conciliar a redistribuição com o crescimento. Se, de um lado, isto promoveu a provisão de bens redistributivos, de outro produziu mais capital social, ao estimular a organização de classe<sup>8</sup>.

Jonathan Fox também trata da produção do próprio capital social<sup>9</sup>. Ele analisa a auto-organização de trabalhadores rurais em várias regiões do México num ambiente de regime autoritário, argumentando que o crescimento de entidades civis autônomas nestas condições adversas depende da “construção política” de capital social. Em algumas regiões, isto se deu pela interação entre atores sociais locais e agentes externos da sociedade civil; em outras, a organização ocorreu espontaneamente, de baixo, como no caso do EZLN (o Exército Zapatista) – embora mesmo nestes casos os aliados externos ainda sejam cruciais para a capacidade de sobrevivência das organizações. Segundo Evans, a maioria dos exemplos coletados parece ser melhor explicada por um modelo soma-zero entre poder estatal e organização civil do que pela perspectiva de sinergia, mas Fox também apresenta casos em que o capital social pode ser construído a partir da interação entre o Estado e atores sociais locais, mostrando que a ação de

<sup>6</sup> Ostrom, “Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development”, in: Evans (ed.), *op. cit.*, pp. 85-118.

<sup>7</sup> Lam, “Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigations associations in Taiwan”, in: Evans (ed.), *op. cit.*, pp. 11-47.

<sup>8</sup> Heller, “Social capital as a product of class mobilization and state intervention: industrial workers in Kerala, India”, in: Evans (ed.), *op. cit.*, pp. 48-84.

<sup>9</sup> Fox, “How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico”. In: Evans (ed.), *op. cit.*, pp. 119-149.

burocratas “reformistas” trabalhando dentro do Estado ainda é uma importante fonte de apoio para a organização de agricultores pobres<sup>10</sup>.

Em outros casos, as relações Estado-sociedade de fato caracterizam-se como conflitos soma-zero, uma vez que a intervenção do Estado, ao invés de contribuir sinergeticamente, pode destruir normas e redes sociais com potencial de desenvolvimento. Elinor Ostrom examina um segundo caso, na Nigéria, onde a burocracia extremamente centralizada acabou desencorajando contribuições da sociedade civil para a solução de problemas no ensino fundamental, o que contrasta com os resultados positivos de sinergia Estado-sociedade encontrados por ela no Brasil<sup>11</sup>. Segundo Evans, este exemplo nos lembra que, embora a sinergia Estado-sociedade possa ser efetiva em termos de desenvolvimento, ela não pode ser tida como dada.

As circunstâncias que facilitam ou dificultam a emergência da sinergia Estado-sociedade são outra questão importante. Evans identifica um debate teórico entre *dotes* (*endowments*) e *possibilidade de construção* (*constructability*)<sup>12</sup>. No primeiro caso, estudos argumentam que relações positivas entre Estado-sociedade dependem de aspectos preexistentes na sociedade e na política que são relativamente difíceis de mudar a curto prazo e apenas as comunidades que já são bem dotadas destas características tendem a aproveitar os benefícios da sinergia – o exemplo mais evidente aqui é o estoque prévio de capital social, mas Evans também cita os níveis de desigualdade e o caráter autoritário das instituições burocráticas como “dotes” que limitam a possibilidade de iniciar projetos sinérgicos.

Já no segundo caso, admite-se a possibilidade de construir relações sinérgicas em prazo relativamente curto, considerando que a distribuição prévia de características sóciopolíticas não constitui a principal limitação. Sob esta perspectiva, a implantação criativa de tecnologias de construção de instituições e de mudança organizacional pode produzir relações sinérgicas mesmo *sob circunstâncias adversas*. (como nos contextos político-econômicos que prevalecem no “terceiro mundo”).

No estudo de Heller, o alto nível de capital social em Kerala foi um “dote” que contribuiu para a mobilização da classe industrial, permitindo que esta negociasse com o governo e estabelecesse a sinergia Estado-sociedade, enquanto que, no estudo de Fox, o regime político autoritário do México rural foi um “dote” que limitou a formação de capital social e a sobrevivência de algumas organizações. Mas o mesmo estudo de Fox mostra como, em alguns casos, a organização social autônoma foi capaz de emergir mesmo neste contexto adverso.

## **2.2. Funcionários dedicados, cidadãos engajados, governos eficientes**

Judith Tandler, professora do MIT (Instituto de Tecnologia de Massachussets), também levanta argumentos importantes em favor da sinergia Estado-sociedade em projetos de

<sup>10</sup> Evans, “Introduction...”, in: Evans (ed.), *op. cit.*, p. 6.

<sup>11</sup> Ostrom, *op. cit.*

<sup>12</sup> Evans, “Government action...”, in: Evans (ed.), *op. cit.*

desenvolvimento, a partir de pesquisas que ela coordenou entre 1986 e 1994 sobre programas reformistas implantados pelo governo do Ceará (gestões Tasso Jereissati e Ciro Gomes)<sup>13</sup>. No livro sugestivamente intitulado *Bom governo nos trópicos*, Tandler analisa quatro destes programas: 1) medicina preventiva; 2) empregos de emergência em época de seca, através da construção de obras públicas; 3) extensão rural para pequenos produtores agrícolas; 4) extensão para negócios baseada em contratos governamentais com pequenas empresas. Os casos contrariam as recomendações correntes da literatura sobre administração pública e desenvolvimento: ao invés de entregar a prestação de serviços aos governos municipais, ou, como prescrevem agências de financiamento, às organizações não-governamentais (ONGs) ou empresas privadas, o governo estadual assumiu serviços tradicionalmente prestados pelos municípios ou criou as condições para que estes o fizessem.

Um dos casos mais surpreendentes é o do Programa de Agentes de Saúde (PAS), que contratou temporariamente, por um salário mínimo, moradores locais para realizar atividades de medicina preventiva. Mesmo sem estabilidade ou perspectiva de ascensão, estes agentes assumiram uma dedicação incomum ao trabalho, que Tandler explica por motivos que vão desde o prestígio adquirido pela contratação pelo mérito (para a qual ela chama a atenção, num país de tradição clientelista como o Brasil) ao compromisso que assumiram como “missão”, realizando um trabalho que os tornava queridos na comunidade da qual eles próprios faziam parte e lhes trazia honra e status de líderes comunitários. Em cinco anos de programa, a mortalidade infantil foi reduzida a um terço do que era e cerca de 65% da população do estado passou a ser visitada pelos agentes de saúde em suas casas. Nas cidades onde houve melhor desempenho, os agentes acabaram realizando atividades além da medicina preventiva, como pequenas práticas curativas, campanhas de saúde, e até ajuda às mães em tarefas domésticas, estabelecendo laços de confiança e colaboração com a comunidade.

No caso do programa de empregos de emergência, os agentes do Serviço de Extensão Rural do estado também se tornaram “heróis” das comunidades atingidas pela seca e desempenharam atividades diferentes de sua função original de agrônomos, assumindo a supervisão de pequenos projetos de construção civil. Além disto, embora o governo do Ceará tenha assegurado o controle central deste programa – para evitar a prática clientelista das elites locais, comum nas épocas de seca –, as decisões sobre alocação de empregos, projetos de construção e abastecimento de socorro foram tomadas em assembleias comunitárias segundo um sistema altamente organizado e descentralizado, e enviadas a conselhos municipais organizados para este fim, o que também aumentou a interação direta com os cidadãos.

Já o programa de ajuda às pequenas empresas através de compras governamentais de um lado levou ao crescimento sustentado das empresas ajudadas, e, de outro, baixou custos e elevou a qualidade dos bens e serviços comprados pelo Estado. A Secretaria de Indústria e Comércio do

---

<sup>13</sup> Tandler, *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*, Rio de Janeiro, Revan/ENAP, 1998.

estado e o SEBRAE-CE, que assumiram os contratos do governo, ficaram responsáveis por ajudar, controlar e qualificar as empresas fornecedoras. Segundo Tandler, isto contraria a lógica comum dos órgãos de apoio a pequenas empresas, que oferecem assistência técnica determinados pela oferta e não pela demanda dos clientes.

O impacto mais significativo em termos de desenvolvimento se deu na pequena São João do Aruaru, onde, a partir de uma encomenda inicial de carrinhos de mão, o número de serrarias da cidade aumentou de quatro para 42 em cinco anos, passando a empregar direta ou indiretamente cerca de 10% da população de nove mil habitantes. Mas as serrarias não ficaram dependentes só dos contratos com o governo e dos órgãos de assistência técnica, e também se lançaram no mercado privado (que passou a representar 70% de suas vendas).

Para Evans, ao enfatizar os benefícios potenciais de redes que atravessam a fronteira público-privado, Tandler aproxima-se da visão de sinergia como inserção<sup>14</sup>. De fato, os casos analisados podem ser considerados exemplos que combinam inserção e complementaridade. Tandler reúne quatro explicações para o melhor desempenho dos programas do Ceará:

- *Dedicação*: ao contrário do que costuma acontecer no setor público, os agentes apresentaram alta dedicação ao trabalho, em grande parte devido ao “senso de escolha” criado em torno dos programas, o que elevou a auto-estima dos funcionários mesmo no caso dos temporários e menos instruídos.
- *Reconhecimento*: o próprio governo alimentou a dedicação dos agentes com sucessivas demonstrações públicas de admiração e respeito pelo trabalho, concedendo prêmios e incentivos e atraindo publicidade permanente (até nos sucessos menos importantes). A publicidade também fortaleceu o controle dos funcionários e do governo local.
- *Confiança*: a comunidade estabeleceu estreitos laços de colaboração com os agentes. Estes, ao realizarem, muitas vezes voluntariamente, um conjunto maior e mais variado de tarefas, fortaleceram a relação de confiança com seus cidadãos-clientes:

“A aparente mistura de trabalhos (...) aglutinava-se numa abordagem de oferta de serviço centrada no cliente e solucionadora de problemas. Ela fez surgirem relações de confiança e respeito entre os clientes e os servidores públicos – que usaram repetidamente a linguagem da confiança e do respeito para se referir a esses arranjos. Quanto mais personalizado for o trabalho, disseram ambos os lados, melhores serão os resultados.”<sup>15</sup>

- *Controle*: Embora a maior variedade de tarefas possa sobrecarregar os trabalhadores (como de fato criticam especialistas em desenvolvimento e em setor público), abrindo mais espaço para a negligência e a corrupção, segundo Tandler estes problemas foram controlados por dois mecanismos de controle: 1) as mensagens do Estado para o público e 2) a personalização do trabalho.

<sup>14</sup> Evans, “Introduction...”, in: Evans (ed.), *op. cit.*, p. 7.

<sup>15</sup> Tandler, *op. cit.*, p. 189.



### 2.3. Empoderamento das comunidades e o Estado como agente externo

Outro conceito que emerge de estudos sobre projetos de desenvolvimento realizados a partir da sinergia Estado-sociedade é o de *empowerment* (traduzido em espanhol como *empoderamiento*). Na abordagem aqui adotada, “empoderamento” envolve a idéia de formação, fomento e apoio às comunidades de baixa renda, sem acesso a direitos sociais e sem voz política (isto é, *disempowered* ou “sem poder”, numa acepção distinta da idéia mais utilizada de “excluídos”), para que adquiram progressivamente poder e autonomia em termos econômicos, sociais e políticos – uma vez que a ação não costuma emergir espontaneamente entre comunidades pobres ou, quando o faz, costuma ter alcance limitado, dados os altos custos da organização. Agentes externos geralmente desempenham um importante papel na mobilização e no empoderamento destas comunidades para a geração de projetos de desenvolvimento, seja na sua capacitação técnica e organizacional, seja no apoio à captação de recursos financeiros. E, com a mudança de postura quanto à possibilidade de negociação com o poder público como estratégia legítima de movimentos populares autônomos, cada vez mais também atores estatais vêm atuando como agentes externos.

No livro *Empowerment: the politics of alternative development (Empoderamento: a política do desenvolvimento alternativo)*, John Friedmann argumenta que o Estado ainda é um agente externo fundamental para projetos de desenvolvimento baseados na organização comunitária, mesmo levando em conta que precisa ser mais transparente na prestação de contas e mais responsivo às demandas dos cidadãos, sobretudo os mais pobres. Friedmann – que atuou como consultor em vários projetos de desenvolvimento urbano e regional na África, Ásia e América Latina – opõe-se a crenças que se tornaram comuns nas abordagens de desenvolvimento alternativo, como a de que o Estado faz parte do problema e a solução é atuar fora ou mesmo contra ele, ou que a ação comunitária é suficiente para a prática do desenvolvimento alternativo e toda política deve ser evitada. Embora defenda que projetos coletivos de desenvolvimento devam começar localmente (e ele enfatiza a *household*, que pode ser traduzida como núcleo familiar ampliado, enquanto unidade básica de produção e de relações sociais e políticas), o autor ressalta o crescente reconhecimento de que é preciso expandir o escopo territorial destes projetos e estabelecer suporte organizacional entre eles, e nisto o Estado não pode ser evitado: “Estados fazem políticas públicas e controlam recursos. Eles podem fazer coisas que os movimentos de base não podem.”<sup>16</sup> Na linha de justificativas para a ação governamental apresentadas na introdução, Friedmann acredita que iniciativas de organização social para combater a exclusão e gerar desenvolvimento só serão viáveis em larga escala se as associações da sociedade civil contarem com recursos do Estado.

Por outro lado, segundo ele um Estado politicamente progressista obterá poucos resultados se tentar implementar projetos próprios de ação direta, substituindo organizações autônomas da

<sup>16</sup> Friedmann, *Empowerment: the politics of alternative development*, Boston, Blackwell, 1992, p. 142.

sociedade civil. Friedmann exemplifica isto ao relatar o caso da Esquerda Unida, que, ao assumir a administração do município de Lima (capital do Peru) em 1984, iniciou cinco projetos-piloto de habitação com o objetivo de acelerar o processo tradicionalmente longo e conflituoso de ocupação de terras na periferia e ao mesmo tempo estabelecer um desenho urbano diferenciado, com o qual esperava promover a solidariedade de bairro e estimular a parceria entre Estado e comunidade local, através de inovadores mecanismos participativos. Entretanto, o mandato de três anos revelou-se insuficiente para implantar um projeto alternativo e um aprendizado social eficazes e os projetos-piloto foram abandonados em 1987, com o início de nova gestão com outra orientação. Para Friedmann, as diferentes perspectivas de tempo (um governo buscando resultados rápidos e ansioso por provar a superioridade de suas idéias em contraposição a uma comunidade acostumada a trabalhar dentro do período de uma geração) exacerbaram conflitos. Segundo ele, qualquer governo que espera que a comunidade organizada seja parte de uma solução integral para um problema como a habitação deve estar disposto a aprender com os cidadãos e seguir suas lideranças<sup>17</sup>.

Também é preciso levar em conta as relações que o poder público estabelece com organizações da sociedade civil no desenvolvimento de propostas criativas para beneficiar as comunidades não-organizadas. Neste sentido, observa-se a presença crescente no cenário político das ONGs, que, embora constituam a expressão mais forte do que se convencionou chamar “terceiro setor” – definido como setor privado mas com fins públicos<sup>18</sup> – e tendam a se apresentar não apenas fora do Estado como em oposição a ele, também estão preparadas para trabalhar com o Estado. Mesmo não sendo abertamente políticas, as ONGs são politizadas e protegem sua autonomia individual, e estão começando a expandir suas atividades para também desempenharem papéis intermediários entre o Estado e a sociedade civil. De fato, ONGs têm assumido espaço na esfera pública em parte pela relativa incapacidade tanto dos movimentos populares de preencher sistematicamente espaços criados pelo poder público quanto do Estado de responder satisfatoriamente às demandas da população. Mas o dilema disto reside no duplo risco de retirar do Estado a responsabilidade pelo que é público, a exemplo do que já ocorre em alguns serviços, e, por outro lado, dificultar o processo de emancipação política dos grupos populares. Friedmann ressalta que o papel de intermediárias torna as ONGs menos confiáveis enquanto defensoras efetivas das demandas de um desenvolvimento alternativo, e é por isto que os desempoderados precisam adquirir uma voz política própria<sup>19</sup>.

Além disto, embora as formas de interação entre ONGs e governos tenham avançado muito em busca de políticas alternativas de desenvolvimento, elas não constituem o único modelo possível de sinergia Estado-sociedade: há uma diversidade de movimentos sociais e políticos que também procuram interagir com agências governamentais para implementar desenvolvimento

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 151-3.

<sup>18</sup> Ver R. Fernandes, *Privado porém público*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 159-60.

social em escala maior que a localidade, como sugerem alguns exemplos discutidos por Friedmann em seu livro.

Um deles é o da *Asamblea de Barrios* da Cidade do México, uma federação de cooperativas habitacionais locais que, embora tenha evitado construir uma estrutura burocrática e dependa em grande parte de processos informais, tornou-se representante eficaz de 43 grupos organizados em torno da questão habitacional (cerca de 250 mil sem-teto). A Asamblea assumiu fortes vínculos com o PRD (uma facção dissidente do PRI, o partido que governou o México por décadas), o que a obrigou a se equilibrar entre os objetivos políticos de oposição ao governo e luta pela ampliação da cidadania e da democracia, e as demandas habitacionais mais concretas e imediatas que dependem justamente da negociação com o PRI:

“Enquanto idéia abstrata, a democracia não interessa muito aos *desempoderados*. Sua preocupação prática é a política habitacional. Mas sem sua afirmação de direitos civis no sentido concreto de ‘uma cidade para todos’, sua dramatização da deterioração da situação habitacional da cidade teria perdido ressonância. Manter um equilíbrio dinâmico entre as duas direções de sua luta é uma tarefa difícil e desafiadora.”<sup>20</sup>

Caso diferente é o da ONG habitacional *Construyamos*, de Bogotá (Colômbia) – originária de cooperativas habitacionais independentes nascidas de movimentos de mutirão, mas formada com o apoio do governo da Colômbia, que encorajou as organizações comunitárias a constituírem uma associação nacional para facilitar a troca de experiências e recursos e representá-las diante de agências governamentais, instituições financeiras e agências de ajuda internacional. Fundada em 1983 (a partir de um Congresso de 1982 patrocinado pelo governo), Construyamos estabeleceu um programa de cooperação institucional com o RAIC (Instituto Real de Arquitetura do Canadá), com apoio financeiro da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional, a agência oficial de ajuda do Canadá. Segundo Friedmann, Construyamos está muito mais afinada com os requisitos das agências de financiamento internacional do que a mais dispersa e politizada Asamblea de Barrios, cujo financiamento provém dos próprios membros. Enquanto esta presta contas à própria coletividade, aquela presta contas, no sentido financeiro, ao governo canadense. Como consequência, Construyamos é muito mais burocraticamente organizada e, ao contrário da Asamblea, é apolítica, servindo parcialmente como lobby ao nível nacional enquanto oferece serviços técnicos para as organizações filiadas<sup>21</sup>.

Na abordagem de empoderamento aqui apresentada, são fundamentais as concepções de “aprendizado social” (*social learning*)<sup>22</sup> e “auto-empoderamento coletivo” (*collective self-empowerment*)<sup>23</sup>: elas remetem à idéia de envolvimento direto da comunidade, autonomia alcançada coletivamente, experiência construída em conjunto. Para Friedmann, um projeto centrado na comunidade e desenvolvido com base no aprendizado social tem mais chances de

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 155-7.

<sup>22</sup> Friedmann, *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton University Press, 1987.

<sup>23</sup> Friedmann, *op. cit.*, 1992, e, do mesmo autor, “The new Political Economy of Planning: the rise of civil society”, in: M. Douglass & J. Friedmann (eds.), *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*, Chichester, U.K., John Wiley & Sons, 1998, pp. 19-35.

ser implementado com sucesso. Por isto, embora sejam importantes no apoio às comunidades, o Estado e outros agentes externos não podem tomar as decisões em nome das pessoas: “Os setores populares da sociedade civil precisam proteger ciosamente sua autonomia e expandi-la perante o Estado e as ONGs.”<sup>24</sup>

#### 2.4. Limites e possibilidades da ação governamental para a organização social no Brasil

Passando do terreno conceitual para as experiências concretas, é possível enumerar exemplos onde governos passam a incentivar e apoiar comunidades para que estas se organizem e participem da definição e implementação de projetos e políticas, o que pode ser decisivo para contribuir na formação de capital social e fortalecer os laços de cooperação entre os cidadãos e as instituições públicas e entre os próprios cidadãos, favorecendo as iniciativas de desenvolvimento. Na maioria dos casos, estes exemplos vêm de governos locais.

A idéia de *poder local* tem adquirido força nos estudos sobre gestão pública: vários autores observam o crescente protagonismo das *ciudades* como espaço privilegiado onde podem surgir projetos inovadores, a partir de parcerias entre governos locais, organizações da sociedade civil e empresas privadas. Os espanhóis Manuel Castells (autor da importante trilogia em ciências sociais *A Era da Informação*) e Jordi Borja (geógrafo, urbanista e ex-vice-prefeito de Barcelona) são dois dos autores que mais têm se ocupado da questão urbana. Em artigo de 1996 escrito para o segundo encontro do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o Habitat II (realizado neste mesmo ano em Instambul, Turquia), Castells & Borja apontam uma tendência mundial de valorização do poder público local enquanto ator relevante na promoção da melhoria da qualidade de vida da população<sup>25</sup>.

Num contexto de crise dos Estados nacionais em todo o mundo, a emergência de governos locais comprometidos com ideais democráticos abre oportunidades de intervenção inclusive em áreas que antes não eram competência das prefeituras, como no caso do desenvolvimento econômico e da geração de trabalho e renda – embora nas cidades latino-americanas isto tenha começado a ocorrer muito depois do que nas cidades européias, asiáticas e norte-americanas.

<sup>24</sup> Friedmann, *op. cit.*, 1992, p. 161.

<sup>25</sup> Castells & Borja, “As cidades como atores políticos”, in: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, 1996, pp. 152-167). Destaca-se o movimento das Eurocidades, que atingiu o status de articulação institucional supranacional (formalizada na II Conferência das Cidades Européias, em Barcelona, 1989), reunindo as mais importantes cidades européias em torno de cinco objetivos: nova base econômica, infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Em 1993, a importância desta articulação ao nível local foi reconhecida pela Comunidade Européia reunida em Maastricht, a partir da criação do Comitê das Regiões. Um movimento semelhante pode ser identificado em cidades dos Estados Unidos e do Leste Europeu. Já na Ásia, embora cidades como Seul, Taipei, Hong-Kong, Cingapura, Bangcoc e Shangai tenham adquirido importância internacional, isto se deu com base em custos sociais muito altos, o que, para Castells & Borja, não se sustenta a longo prazo. Sobre o protagonismo das cidades, ver ainda o livro de Castells e Borja, *Local y Global: la gestión de las ciudades em la era de la información* (Madri, Taurus, 1997), os artigos reunidos por T. Fischer em *Poder local: governo e cidadania*, de 1993, e *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*, de 1996 (ambos publicados no Rio de Janeiro pela Fundação Getúlio Vargas) e por E. Grimberg (*O futuro das cidades*, São Paulo, Pólis, 1994), ou ainda o “Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis” (produzido no Fórum Internacional de Reforma Urbana e Meio Ambiente, dentro da Eco-92) e o relatório do Habitat II, que acentuou a importância dos processos de descentralização de políticas públicas e do fortalecimento de governos locais para as ações de melhoria da qualidade de vida.

Um dos exemplos mais conhecidos é o da própria cidade de Barcelona, que desde 1979 vem sendo administrada por sucessivas gestões de esquerda e tornou-se paradigma de planejamento urbano quando, a partir de um evento pontual (as Olimpíadas de 1992), desencadeou mudanças estruturais profundas na organização do espaço urbano e sobretudo na gestão deste espaço, com ênfase na participação intensa da sociedade nos assuntos públicos.

No Brasil, já há casos onde governos procuram implementar desenvolvimento com inclusão e participação da sociedade, e a presente dissertação concentra-se nestes casos<sup>26</sup>. Porém, é fundamental observar que as experiências brasileiras ainda são muito recentes e parciais, e enfrentam muitos obstáculos para adaptar o discurso inovador à realidade político-administrativa – como a falta de recursos financeiros, a limitação das estruturas administrativas e legais, a persistência de práticas clientelistas nas relações Estado-sociedade e a falta de amplo apoio social, tanto por resistência das elites ou grupos de interesses privilegiados por estruturas de troca de favores, quanto por inexperiência da população com práticas de organização e participação – conforme discutimos mais adiante.

As experiências de Lages (SC) e Boa Esperança (ES), que implantaram mecanismos de participação e desenvolvimento social ainda durante a ditadura militar (principalmente nas gestões 1977-1982), costumam ser apontadas como casos pioneiros de inovações importantes na gestão local.

Em Lages, o governo procurou estimular a organização da população em associações de moradores, pais, pequenos comerciantes etc. Entre as experiências bem-sucedidas, destacam-se: o *Projeto Mutirão*, onde funcionários e moradores trabalharam em sinergia, do planejamento à construção, para atender demandas de habitação; os *Núcleos Agrícolas*, nos quais a organização dos agricultores foi condição para que a prefeitura adquirisse e emprestasse tratores, cujo uso e manutenção eram administrados coletivamente; as *Hortas Comunitárias*, implantadas em vários

<sup>26</sup> Embora haja diversas experiências de gestões municipais que procuram estimular a organização e a participação dos cidadãos, a sistematização ainda é dispersa e muitas vezes mais descritiva do que analítica, como nos estudos de caso reunidos em publicações de diversas ONGs e instituições de pesquisa (Instituto Pólis, Fundação Ford, Fundação Getúlio Vargas, IPEA, IBASE, FASE, IBAM). Análises mais extensas de estudos de caso aparecem em mestrados e doutorados, como em S. Soler (*O PREZEIS: um processo de participação popular na formação da cidade*, Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional, UFPE, 1991), S. Leal (*Para "além" do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local*, Doutorado em Economia, UNICAMP, 1995) e R. Abers (*Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil*, Doutorado em Planejamento Urbano, UCLA, 1997). Outros relatos são reunidos em T. Fischer (*op. cit.*, 1993 e 1996), E. Grimberg (*op. cit.*, 1994), R. Villas-Boas (*Participação popular nos governos locais* (Publicações Pólis, nº 14, São Paulo, Pólis, 1994), A. L. Souto (*Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*, São Paulo, Pólis, 1995), N. Bonduki (*Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, São Paulo, Studio Nobel, 1996), I. Lesbaupin (*Prefeituras do povo e para o povo*, São Paulo, Loyola, 1996, e *Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*, Petrópolis, Vozes, 2000), P. Spink & R. Clemente (*20 experiências de gestão pública e cidadania*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997). Já o volume *Os desafios da gestão municipal democrática* (São Paulo, Cortez, 1998), organizado pelo professor José Arlindo Soares, do Centro Josué de Castro (Recife), e Sívio Caccia Bava, do Instituto Pólis (São Paulo) traz artigos dos professores Paul Singer, Tânia Bacelar e outros, que analisam estudos conduzidos pelas duas ONGs sobre as gestões 1993-1996 em Santos (M. L. Martins, 1998), Porto Alegre (R. Pozzobon, 1998), Recife (J. A. Soares & L. Pontes, 1998) e Fortaleza (I. Barreira, 1998) – as duas primeiras foram gestões do PT (David Capistrano e Tarso Genro), as duas outras do PMDB (Jarbas Vasconcelos e Antônio Cambraia), sendo que em Recife era um governo com fortes vínculos com movimentos sociais.

bairros, cultivadas coletivamente pelos moradores sob a orientação de técnicos, e administradas por uma diretoria eleita que coordenava as atividades coletivas e representava o grupo perante a prefeitura; e os *Postos de Medicina Comunitária*, construídos em mutirão, onde trabalhavam agentes oriundos da própria comunidade, que realizavam atividades de medicina básica e preventiva<sup>27</sup>.

Em Boa Esperança, município muito afetado pela decadência da economia cafeeira, o governo organizou *Centros de Irradiação* (que ofereciam serviços básicos, cujas demandas eram discutidas diretamente com a comunidade) e estimulou a participação de representantes de vários setores sociais (igrejas, escolas, sindicatos, bancos, polícia, judiciário) no *Conselho de Desenvolvimento Municipal*. Com o aumento da participação, a prefeitura garantiu apoio material para a agricultura local e para a melhoria e ampliação dos serviços básicos (saúde, educação e urbanização), e conseguiu que os produtores implantassem culturas permanentes e diversificadas, aumentando a produção e reduzindo o intenso êxodo que existia até então<sup>28</sup>.

Desde estas experiências, outras cidades vêm incorporando elementos participativos e inclusivos, o que se ampliou com a redemocratização e a emergência de novas formas de relação Estado-sociedade. Os professores José Arlindo Soares (da UFPB) e Linda Gondim (da UFC) identificam três ciclos do que chamam de “gestões municipais democráticas” nas grandes cidades brasileiras, a partir do processo de transição para a nova república<sup>29</sup>. O primeiro deles começa com a retomada das eleições diretas para prefeito nas capitais, em 1984, quando candidatos de oposição ao regime vencem em cidades importantes. Estas gestões caracterizam-se pela valorização da participação dos movimentos sociais, que passam a interagir com agências estatais para poder intervir ativamente na definição de políticas públicas locais. Segundo Soares & Gondim, apenas Recife e Curitiba conseguem resultados expressivos nesta fase no que se refere a um novo modelo de relação Estado-sociedade, sobretudo a primeira cidade, pelo alto grau de participação popular em seus programas, entre os quais destacam-se: o Programa *Prefeitura nos Bairros* (divisão da cidade em regiões político-administrativas, com discussão e negociação de prioridades via plenárias populares organizadas); o *PREZEIS* (Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, para urbanizar áreas de favelas); e o estímulo à formação e funcionamento regulares das comissões de acompanhamento de obras, dos conselhos escolares e do Conselho Municipal de Saúde<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> A. L. Souto, *Lages: um jeito de governar*, São Paulo, Pólis, 1991. Ver também M. M. Alves, *A força do povo: democracia participativa em Lages*, São Paulo, Brasiliense, 1984.

<sup>28</sup> H. Souza, “Município de boa esperança: participação popular e poder local”, in: J. A. Moisés *et al.*, *Alternativas populares da democracia: Brasil anos 80*, Petrópolis, Vozes/CEDEC, 1982, pp. 99-120.

<sup>29</sup> J. A. Soares & L. Gondim, “Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local”, in: Soares & Bava, *op. cit.*, 1998, pp. 61-96.

<sup>30</sup> Soares & Gondim, *idem*, p. 65. Sobre a primeira gestão Jarbas Vasconcelos (PMDB) em Recife (1986-1988), ver S. Soler (*op. cit.*), S. Leal (*op. cit.*) e J. Cabral & A. Moura (“City management, local power, and social practice: an analysis of the 1991 Master Plan process in Recife”, in: *Latin American Perspectives*, vol. 23, n° 4, 1996, pp. 54-70).

Um segundo ciclo tem início com as eleições de 1988, marcadas por uma crise de credibilidade na nova república e pela conseqüente radicalização do discurso de participação popular ativa, nas quais o Partido dos Trabalhadores (PT) assume a administração de trinta e seis municípios. Nesta fase, com o reconhecimento da dificuldade de manter a mobilização coletiva além de períodos limitados e de demandas específicas e imediatas, observa-se um acentuado processo de institucionalização da participação, sobretudo sob a forma de *conselhos*. Porém, Soares & Gondim apontam sinais de esgotamento do modelo participativo já em meados da década de 1980, quando muitas propostas não conseguem na prática se viabilizar ou impactar positivamente a população, sobretudo por conta dos problemas enfrentados pelas administrações de cidades de maior visibilidade (como São Paulo) no cotidiano da negociação participativa. Em função disto, acontecem mudanças importantes no discurso de esquerda ainda nesta fase. “Em lugar da proposta dos chamados ‘conselhos deliberativos’, algumas prefeituras consagraram um novo estilo de negociação, por intermédio da discussão do orçamento municipal, que passaria a ser *marca das administrações inovadoras do poder local*”<sup>31</sup>. Como se sabe, este modelo de Orçamento Participativo (OP) foi desenvolvido inicialmente em administrações petistas, e desde então tem sido discutido e aperfeiçoado, sendo adotado inclusive por outros governos de esquerda.

O terceiro ciclo reforça a idéia de participação e introduz os conceitos de “parceria” e “desenvolvimento local”. Nesta fase, os governos diversificam as formas de interação com a sociedade. Por um lado, multiplicam as *parcerias* com a iniciativa privada, ONGs e organizações populares no desenvolvimento de projetos econômicos. Por outro, implantam formas de *participação semidireta* da sociedade em áreas temáticas específicas, introduzindo a idéia de “conselhos setoriais” – que fiscalizam a atuação e aplicação de recursos em programas setoriais já existentes, e apresentam mais condições de institucionalização como mecanismo democrático porque não correm tanto risco de discussão dispersa ou ação pulverizada –, em contraposição aos “conselhos globais” (Orçamento Participativo, Prefeitura nos Bairros, Fórum da Cidade etc.) – que participam da definição de programas de natureza variada mas, embora se proponham a discutir todos os problemas da cidade, acabam restritos a alguns segmentos da sociedade. Ambas as formas identificadas por Soares & Gondim – parcerias e conselhos (globais e setoriais) – remetem à idéia de sinergia Estado-sociedade como combinação entre complementaridade e inserção, conforme descrevem Peter Evans *et al.*

Deste quadro histórico e das experiências mais recentes emergem algumas das principais características exigidas pela abordagem de desenvolvimento promovido por ação governamental que se pretende adotar aqui. Uma das mais importantes é a *participação ativa dos cidadãos na gestão pública*, que aponta para um modelo diferenciado de relação Estado-sociedade. Manuel Castells e Jordi Borja entendem que o desenvolvimento não pode ser feito às custas da

---

<sup>31</sup> Soares & Gondim, *op. cit.* p. 67.

marginalização de parte da população e levantam o princípio da *proximidade*, segundo o qual a legitimação da democracia local passa pela possibilidade de maior transparência do governo e maior participação da sociedade<sup>32</sup>. Ladislau Dowbor assinala uma forte interação entre os processos de construção da democracia política e da democracia econômica<sup>33</sup>. Paul Singer, ao enumerar os três desafios com os quais as grandes cidades brasileiras se defrontam, defende que o enfrentamento do desafio econômico – desenvolver a economia urbana – e do desafio social – eliminar carências e igualar oportunidades – depende em grande medida da resposta ao desafio político – implantar a democracia participativa efetiva<sup>34</sup>.

Argumentos como estes, a favor do estabelecimento de amplos espaços de debate, negociação e decisão dos assuntos públicos e da mobilização da comunidade urbana para participar ativamente destes espaços, são cada vez mais comuns tanto entre teóricos quanto entre atores políticos. De fato, nos últimos anos o discurso da participação popular foi incorporado mesmo às administrações de centro e direita, embora nestas a democratização do processo decisório ainda ocorra de forma muito limitada na prática. No caso das administrações de esquerda, a implantação da participação na prática enfrenta dificuldades (analisadas mais adiante) que exigem uma adaptação do discurso ideológico à realidade.

\*\*\*

Outras características importantes são:

- *Vontade política e comprometimento do governo com um desenvolvimento inclusivo*: as mudanças sugeridas aqui quanto às possibilidades de intervenção do Estado em interação com a sociedade só podem ser implantadas sob determinadas características democráticas, quando o governo assume relações de participação e sinergia com agentes não-governamentais. Porém, só a vontade do prefeito ou governador e a de seus secretários de governo não são suficientes para inverter as prioridades de desenvolvimento. Como advertem Soares & Gondim, é preciso reorganizar toda a estrutura administrativa, de forma que as ações ocorram independentemente de indivíduos, substituindo as formas clientelistas. Neste sentido, os casos discutidos por Judith Tandler fornecem pistas de como governos reformistas podem evitar o clientelismo e sobretudo garantir o comprometimento dos agentes públicos que interagem diretamente com a comunidade.
- *Articulação e integração das políticas urbanas*: Questões urbanas estão fortemente relacionadas umas às outras, por isto há resultados mais expressivos quando, por exemplo, se vincula a melhoria da saúde à ampliação do saneamento básico, ou se pensa na geração de renda para os pais a fim de levar educação às crianças. Mais do que isso, a articulação entre ações de diferentes áreas do governo pode ajudar a estimular a sinergia com a comunidade: por exemplo, agentes de programas de urbanização ou medicina preventiva, que atuam diretamente

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 158.

<sup>33</sup> L. Dowbor, “A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento”, in: S. C. Bava, (org.), *Desenvolvimento local: geração de emprego e renda* (Publicações Pólis, nº 25), São Paulo, Pólis, 1996, pp. 29-44.

<sup>34</sup> P. Singer, “Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras”, in: Soares & Bava, *op. cit.*, pp. 97-142.



junto à população, podem contribuir para o mapeamento de demandas de outras áreas e a identificação das lideranças comunitárias, facilitando a entrada dos agentes de outros programas, como microcrédito, alfabetização e formação profissional. Em artigo sobre as políticas de desenvolvimento econômico das gestões estudadas pelo Centro Josué de Castro e pelo Instituto Pólis, os professores Leonardo Guimarães Neto (da UFPB) e Tânia Bacelar de Araújo (da UFPE e atual Secretária de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente de Recife, gestão 2001-2004) ressaltam a importância de enfrentar dois ou mais problemas com uma única ação, ou atender a demanda de um programa com agentes de outras ações. Segundo eles, em Santos, “este tipo de intervenção, além de maximizar o uso de recursos escassos, criou uma imagem social positiva e ampliou vínculos de solidariedade na sociedade local”<sup>35</sup>, como no caso da coleta seletiva de lixo feita por catadores de rua, aliando limpeza com geração de renda.

- *Autonomia local e descentralização político-administrativa*: o fortalecimento do “local” como espaço onde podem surgir relações diferenciadas entre governos e cidadãos aponta para a necessidade de maior autonomia, que, conforme Castells e Borja, deve ser entendida como possibilidade para que governos locais se auto-organizem, assumam competências exclusivas e específicas, e disponham de recursos próprios. Porém, eles enfatizam que a demanda histórica por autonomia local já não é suficiente e cada vez mais se exige que o governo tenha autonomia também para agir como *promotor* das potencialidades locais, em termos de democracia e de desenvolvimento<sup>36</sup>. E, na linha de argumentação de Castells & Borja sobre as relações entre local e global, Soares & Gondim ressaltam a importância de que os processos para conferir maior autonomia local sejam acompanhados de “um modelo de ‘descentralização coordenada’ entre as diversas instâncias institucionais, capaz de articular a complexa conexão entre o global e o local, sem os riscos da fragmentação e da diluição da identidade nacional”<sup>37</sup>.

\*\*\*

Apesar dos esforços para garantir estas características e implantar práticas democráticas, governos esbarram em dificuldades e limites que podem comprometer os resultados positivos de suas experiências. Os principais problemas são:

- *Fatores macroeconômicos*: projetos de desenvolvimento local têm possibilidades de atuação limitada no enfrentamento de problemas estruturais graves, como desemprego e baixa qualidade de vida, que são determinados por fatores macroeconômicos nacionais ou mesmo internacionais. No caso das administrações municipais, esta limitação é ainda mais evidente. Para Guimarães Neto & Araújo, as gestões avaliadas como muito eficientes são as que priorizaram “ações setoriais, problemas localizados, demandas das classes mais organizadas, para os quais

<sup>35</sup> Guimarães Neto & Araújo, “Poder local, governos municipais e políticas de indução de desenvolvimento econômico no Brasil”, in: Soares & Bava, *op. cit.*, pp. 9-60 (p. 45).

<sup>36</sup> Castells & Borja, *op. cit.*, 1996, pp. 158-60.

<sup>37</sup> Soares & Gondim, *op. cit.*, p. 92.

respostas mais rápidas são possíveis de serem obtidas<sup>38</sup>. No caso do desenvolvimento econômico e do mundo do trabalho, isto leva ao questionamento sobre a competência de governos locais para intervir na área, o que favorece a cultura de repassar para a União a responsabilidade pelas políticas de geração de trabalho e de eleger apenas grandes setores empresariais como prioritários, em detrimento da economia local.

- *Falta de recursos para investimentos*: apesar dos esforços de descentralização tentados na América Latina desde meados da década de 1980, a autonomia local ainda é limitada tanto legal quanto financeiramente – ao contrário da Europa, onde, segundo Castells & Borja, a divisão de recursos tende a ser 50%-25%-25% entre os níveis federal, estadual e municipal. No Brasil, parte da receita municipal advém de transferências de recursos estaduais e federais, que foram ampliadas de 11% para 18% pela Constituição de 1988, embora isto também tenha ampliado a sobrecarga de tributos e encargos, sobretudo para os pequenos municípios (a maioria dos quais sobrevive do FPM, o Fundo de Participação dos Municípios, uma transferência federal). A outra parte vem da própria receita municipal, e o importante aumento nos recursos financeiros ocorreu muito mais pelo ajuste fiscal realizado pelas cidades do que pela ampliação das transferências. Mesmo com este ajuste, os municípios ainda enfrentam limites financeiros, o que prejudica sua autonomia para desenvolver políticas inovadoras.

- *Persistência de elementos clientelistas e assistencialistas nas relações políticas*: apesar de importantes conquistas democráticas e crescente mobilização social, os padrões históricos de relação Estado-sociedade no Brasil ainda possuem elementos clientelistas e associalistas, que dificultam a emergência da sociedade civil auto-organizada.

O clientelismo caracteriza-se por sistemas de troca de favores, comuns tanto entre políticos e lideranças comunitárias, quanto entre políticos e elites ou grupos de interesses locais – as chamadas “máfias”, que em geral dispõem de sofisticada estrutura de pressão, caracterizada por mecanismos de corrupção e violência. Segundo a cientista política Rebecca Abers, contextos clientelistas dificultam formas mais participativas de organização cívica por duas razões: primeiro, há poucos incentivos para a organização coletiva, uma vez que o principal modo de obter benefícios não é através de protesto e pressão, mas através da troca de favores pessoais, articulada por relações exclusivas entre um único líder comunitário e seus interlocutores políticos; segundo, há pouca experiência prévia com a ação cooperativa<sup>39</sup>.

Por outro lado, a permanência de práticas assistencialistas e paternalistas também dificulta ações de desenvolvimento social, ao favorecer o fenômeno que a socióloga Maria Carmelita

<sup>38</sup> Guimarães Neto & Araújo, *op. cit.*, p. 57.

<sup>39</sup> R. Abers, “From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil”, *mimeo*, 1998. Sobre padrões clientelistas de relações sociopolíticas no Brasil, ver E. Diniz (*Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982) e F. Hagopian (*Traditional politics and regime change in Brazil*, Cambridge University Press, 1996).

Yazbek chama de “refilantropização do social”<sup>40</sup>. O assistencialismo pode distorcer a natureza de políticas sociais originalmente paliativas, como “bolsa-escola” e “renda mínima”, que correm o risco de dificultar a emancipação em direção à cidadania ao invés de favorecê-la.

- *Descentralização inconclusa e desarticulada*: os esforços de descentralização político-administrativa têm se revelado insuficientes para garantir autonomia aos governos locais para que estes implantem práticas democráticas inovadoras. Para Soares & Gondim, é a continuidade da velha estrutura de troca de favores entre poder central e elites locais, bem como a ausência de um pacto federativo, que faz com que a descentralização no Brasil permaneça “inconclusa”<sup>41</sup>. Bava observa que a descentralização e autonomia dos governos locais são defendidas tanto por governos e entidades da sociedade civil comprometidos com a melhoria da qualidade de vida e a construção da cidadania para todos, quanto pelos que defendem a reforma do Estado nos moldes do liberalismo econômico<sup>42</sup>. Já Guimarães Neto & Araújo avaliam que ainda são muito incipientes os esforços para implantar um modelo de “descentralização coordenada” entre os atores locais, prevalecendo um modelo atomizado, que pode gerar desintegração num país imenso e desigual como o Brasil<sup>43</sup>.

- *Desarticulação entre secretarias, órgãos e programas*: a falta de coordenação e comunicação dentro do governo pode prejudicar programas que envolvem ações de diferentes áreas. Esta desarticulação ocorre tanto entre os tomadores de decisão quanto entre os agentes que executam os programas. No primeiro caso, seja por incompatibilidade técnica, seja por divergência de concepções políticas, secretários e técnicos de áreas diversas podem adotar políticas contrárias (por exemplo, áreas sociais e de desenvolvimento tendem a se chocar com áreas de orçamento, obras ou meio-ambiente). No segundo caso, a falta de informação e clareza sobre os objetivos políticos do programa pode levar à desarticulação de agentes de diferentes áreas atuando numa mesma região ou num mesmo programa. Por exemplo, quando ações emergenciais – como “bolsas”, ou “frentes de trabalho” atuando em áreas de infra-estrutura – não estão vinculadas a políticas mais duradouras de desenvolvimento e geração de trabalho, podem permanecer como meras saídas assistencialistas.

- *Falta de formação e informação sobre objetivos e metodologia dos programas*: é comum haver grande diferença de visão sobre objetivos políticos entre os formuladores de políticas públicas, que desenham a estrutura dos projetos, e os agentes que atuam na base dos programas, junto à comunidade. Em geral, estes agentes passam por treinamento intensivo no que se refere às suas funções *técnicas*, mas nem sempre recebem formação análoga nos aspectos *políticos* – para orientá-los com clareza e consistência quanto à importância dos programas em termos de

---

<sup>40</sup> Yazbek, “A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização do social”, in: *Cadernos ABONG*, São Paulo, ABONG, 1995, pp. 7-19.

<sup>41</sup> Soares & Gondim, *op. cit.*, p. 93.

<sup>42</sup> S. C. Bava, “Apresentação”, in: Bava (org.), *op. cit.*, pp. 5-7.

<sup>43</sup> Guimarães Neto & Araújo, *op. cit.*, p. 59.

transformação social – ou nos aspectos *pedagógicos* – para garantir uma metodologia diferenciada de abordagem junto aos membros da comunidade, de forma que estes sejam considerados *sujeitos* dentro dos processos em sinergia com o governo. Esta formação incompleta acontece por várias razões, inclusive pelos prazos exíguos para formar as equipes de campo, e pode gerar (ou ser gerada por) desarticulação entre ações de diferentes áreas do governo, conforme já discutimos. Como conseqüência, práticas assistencialistas continuam a ser observadas dentro de projetos desenhados para apresentarem potencial emancipatório.

- *Risco de descontinuidade dos projetos*: no início, as comunidades costumam depender mais das ações governamentais, por isto a mudança na gestão pode acabar com o trabalho desenvolvido. Na maioria das vezes, projetos iniciados ou apoiados pelo poder público são abandonados ou extintos quando o governo é substituído por outro com orientação política distinta, daí a importância de garantir a autonomia destes projetos. Isto também está ligado às diferenças de tempo de cada comunidade para levar adiante estas iniciativas, como no caso do projeto de moradia popular da Prefeitura de Lima, relatado por John Friedmann.

\*\*\*

Outros limites são próprios dos processos participativos adotados nestes projetos de desenvolvimento com base na organização comunitária, como:

- *A lentidão do processo decisório*, característica de um modelo que visa a construção de consensos, gera grande resistência da população em admitir a participação como fim em si mesmo, e a tendência é só considerar a participação como válida quando as demandas por mudanças substantivas e rápidas são efetivamente atendidas.
- *Os altos custos da participação* na gestão dos assuntos públicos podem, muitas vezes, inibir a articulação da comunidade. Frequentemente, os cidadãos mais pobres não podem atender às exigências de esforço e tempo não remunerados, o que acaba privilegiando lideranças ou organizações (populares ou não) que dispõem de mais recursos para articular seus interesses. Neste sentido, a criação de mecanismos participativos institucionalizados pode restringir a participação e a autonomia, ao invés de fortalecê-las. Isto foi constatado principalmente na experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, onde, segundo Pozzobon, algumas regiões da cidade já apresentam sinais de desconstituição de espaços próprios que em outras épocas foram bastante atuantes e fundamentais para a concretização do próprio mecanismo<sup>44</sup>.
- *As dificuldades para conciliar interesses específicos e localizados com interesses coletivos ou globais*, seja por incompatibilidade técnica, seja por escassez de recursos, muitas vezes impedem a tomada de decisão (principalmente no caso de problemas que afetam toda a população, como meio ambiente, trânsito ou destino do lixo). Para Soares & Gondim, a abertura de espaços para

---

<sup>44</sup> R. Pozzobon, *Os desafios da gestão municipal democrática: Porto Alegre*, São Paulo, Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.

confronto de interesses em uma sociedade marcada por fortes desigualdades socioeconômicas pode acirrar conflitos, ao invés de permitir a negociação de soluções:

“Em situações em que os recursos são escassos, os processos participativos podem assumir o caráter de um jogo de soma-zero. Nesse caso, negociar implica a paradoxal situação de buscar conciliar o inconciliável. E mesmo que do conflito resultem ganhos significativos para os pobres, a administração corre o risco de perder o apoio das classes média e alta, o que pode acabar inviabilizando, politicamente, a continuidade do processo.”<sup>45</sup>

- Programas redistributivos, embora apresentem melhorias imediatas para amplas camadas da população, correm o *risco de excluir o empresariado ou até setores da classe média*, o que pode minar a base de apoio, agravando as dificuldades de governabilidade. Daí porque muitas administrações de esquerda assumiram a posição de eleger não só os pobres, mas a maioria da população como beneficiários preferenciais de suas ações, procurando estabelecer o que Linda Gondim chama de “pacto social urbano” a fim de viabilizar as mudanças idealizadas<sup>46</sup>. Neste sentido, vários municípios constituíram espaços de participação ampla sobre temas transversais, como Conselho de Desenvolvimento Urbano ou Conselho de Desenvolvimento Municipal<sup>47</sup>. Em Porto Alegre, o governo petista implantou o Programa Cidade Constituinte para incluir também setores médios nos processos participativos e realizou dois Congressos da Cidade (1993 e 1995). Em Santos, o governo estimulou o diálogo entre diferentes forças sociais implantando o Fórum da Cidade, com oitenta representantes de setores diversos.
- O risco acima identificado de enfraquecimento ou mesmo descontinuidade dos projetos de base comunitária, devido à sua dependência das ações governamentais, é mais evidente no caso das experiências participativas. Como ressalta José Arlindo Soares, a participação é comumente implantada “*de cima para baixo*”, de forma *induzida*, o que na maioria dos casos faz com que a vontade política do governo seja decisiva para a continuidade do mecanismo<sup>48</sup>. Trata-se, mais uma vez, de considerar o tempo necessário para que o processo de aprendizado social se consolide e a comunidade adquira maior autonomia, como no caso de Porto Alegre, onde a experiência do OP já dura doze anos.

\*\*\*

Obrigadas a enfrentar estes limites da participação na prática, algumas prefeituras realizaram mudança nos mecanismos participativos, tentando diminuir conflitos e viabilizar decisões. Em Recife, a segunda gestão Jarbas Vasconcelos resolveu assumir as decisões sobre as prioridades estruturais que atendem toda a cidade, limitando recursos e poder do OP (reduzido a 10% do orçamento municipal) e do “Prefeitura nos Bairros” (as plenárias regionais, que antes definiam

<sup>45</sup> Soares & Gondim, *op. cit.*, p. 82.

<sup>46</sup> L. Gondim, “O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato?”, in: *Ensaíes FEE*, Porto Alegre, vol. 16, nº 2, 1995, pp. 472-90 (*apud* Soares & Gondim, *idem*, pp. 73-4).

<sup>47</sup> E. Teixeira, “Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?”, in: M. C. Carvalho & A. C. Teixeira, *op. cit.*, pp. 99-119.

<sup>48</sup> J. A. Soares & L. Pontes (orgs.), *Os desafios da gestão municipal democrática: Recife*, Recife, Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998 (*apud* Soares & Gondim, *op. cit.*, p. 89).

todos os programas sociais, passaram a decidir apenas pequenas obras de infra-estrutura), embora, segundo Singer, isto tenha provocado frustração entre os participantes do processo<sup>49</sup>. Em Porto Alegre, a gestão Tarso Genro, que herdou o OP do antecessor, estabeleceu “plenárias temáticas” (em áreas como saúde, educação, transporte, desenvolvimento econômico etc.) e definiu três critérios de prioridade para a tomada de decisões (a proposta deve ser prioridade de uma região, da região com maior população, ou da região com população mais carente). Hoje, as plenárias temáticas do OP também foram adotadas nas demais administrações petistas.

## 2.5. Limites e possibilidades de políticas públicas de desenvolvimento local no Brasil

A nova visão estratégica sobre o papel dos governos locais brasileiros na promoção do desenvolvimento econômico pode ser traduzida por afirmações como estas:

“A Prefeitura não pode ser apenas uma zeladora da cidade e uma prestadora de serviços sociais, mas também deve atuar como ‘indutora do desenvolvimento econômico’. Esses são os três campos de atuação do governo municipal.” (Plano de Governo de Santos – 1992-1996)

“O poder municipal deve atuar como gestor da economia da cidade, promovendo o seu desenvolvimento, interferindo de maneira a reduzir os impactos do desaquecimento da economia.” (Plano de Desenvolvimento Econômico de Porto Alegre – 1994)

Nas gestões democráticas, uma característica desta concepção de poder público como indutor do desenvolvimento local é *o comprometimento com a redistribuição social do trabalho e da renda*. Soares & Gondim falam em “construção de *welfare state* local”, sobretudo nos casos de Recife, Porto Alegre e Santos (gestões 1993-1996), identificando um esforço governamental para tornar estas cidades competitivas do ponto-de-vista econômico combinado a investimentos em políticas redistributivas, numa tentativa de conciliar a noção de eficiência-eficácia com o ideal de justiça social<sup>50</sup>. Em Santos, a gestão David Capistrano assumiu a postura de que “o desenvolvimento econômico é fundamental para o desenvolvimento social”<sup>51</sup>, o que segundo Guimarães Neto & Araújo “rompe com a idéia de que governos de esquerda estão destinados apenas a administrar os problemas sociais que o capitalismo deixa atrás de si”<sup>52</sup>. Em Porto Alegre, o Plano de Desenvolvimento Econômico implantado na gestão Tarso Genro foi descrito pelo próprio prefeito como “proposta política de indução ao crescimento econômico a partir de referências democráticas e populares” que, entre outras diretrizes, visava promover “a dinamização econômica da cidade, o que para o governo municipal significa crescimento com distribuição de renda”<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Singer, *op. cit.*, p. 127.

<sup>50</sup> Soares & Gondim, *op. cit.*, p. 91.

<sup>51</sup> “Santos – Caminhos e vocações econômicas”, documento da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo, 1995, p. 52 (*apud* M. L. R. Martins, *Os desafios da gestão municipal democrática: Santos*, São Paulo, Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998).

<sup>52</sup> Guimarães Neto & Araújo, *op. cit.*, p. 38.

<sup>53</sup> O texto de Tarso Genro é citado por Guimarães Neto & Araújo, *op. cit.*, p. 40.

Outra característica da visão democrática de Estado como indutor do desenvolvimento econômico é, a exemplo do que se identifica em outras áreas de atuação estatal, o caráter participativo das políticas e programas governamentais. Dowbor ressalta que, mais do que um agente realizador do desenvolvimento, o governo deve funcionar como articulador e facilitador das ações locais da comunidade, as quais não podem ocorrer sob monopólio do poder público:

“Ao contrário, sua eficácia se apresentará em maior grau justamente quando o poder público for apenas um dos múltiplos agentes envolvidos em um conjunto de ações representativo de um projeto de desenvolvimento local apropriado pela sociedade.”<sup>54</sup>

A *criação de instâncias de participação e negociação de políticas públicas de desenvolvimento* é, portanto, uma das principais ações nesta abordagem alternativa. Em Porto Alegre, as ações de desenvolvimento econômico foram precedidas pelo aprofundamento da democratização da gestão da cidade, a partir de programas como o OP e o Cidade Constituinte. Das discussões do I Congresso da Cidade, em 1993, resultaram o Plano de Desenvolvimento Econômico, lançado em 1994, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. O Fórum da Cidade, em Santos, e o Conselho de Desenvolvimento Urbano, em Recife, também constituíram espaços onde a temática do desenvolvimento local pôde ser discutida de forma ampla. Segundo Dowbor & Bava, a constituição de conselhos para tratar questões relativas ao desenvolvimento e geração de emprego (com representantes de governos, sindicatos, empresas privadas, organizações comunitárias, instituições científicas e ONGs) tem dado bons resultados no nível municipal<sup>55</sup>. Nestas experiências, a participação emerge como ferramenta básica dos projetos inovadores de desenvolvimento local, e é o que distingue de uma visão meramente “empreendedorista”<sup>56</sup>.

Outra importante ação governamental pode ser a *criação de condições ambientais para o desenvolvimento local*, sobretudo no caso dos pequenos e micro empreendimentos, de natureza associativa ou não. Segundo Dowbor,

“(...) a intervenção de nível local objetivando o desenvolvimento não necessariamente deve ficar restrita à criação direta de empregos. Muitas vezes a capacidade do governo local para fazê-lo é muito baixa, mas múltiplas formas de produzir um ambiente favorável para o emprego podem estar disponíveis.”<sup>57</sup>

As principais áreas nas quais estas condições favoráveis podem ser criadas são as seguintes:

- *Crédito*: o governo pode 1) facilitar o acesso de populações de baixa renda ao crédito, através de linhas especiais em bancos regionais, ou de financiamentos obtidos com o BNDS, por exemplo, ou 2) criar programas de microcrédito dirigidos prioritariamente a iniciativas populares e

<sup>54</sup> Dowbor, *op. cit.*, p. 43.

<sup>55</sup> Dowbor & Bava, “Políticas municipais de emprego”, in: Bava, (org.), *op. cit.*, pp. 7-28.

<sup>56</sup> Características de uma visão “empreendedorista” são: a ênfase na visibilidade de resultados, a valorização da idéia de eficácia e a centralização das decisões. Em Fortaleza, embora a gestão 1993-1996 também tenha priorizado ações sociais, foi sob a postura de empreendedorismo, o que, segundo Guimarães Neto & Araújo, a distingue dos governos neste mesmo período em Porto Alegre e Santos, “onde a participação popular, o envolvimento dos atores, foi sempre um traço forte na gestão municipal (...). O prefeito Antônio Cambraia prefere a marca da gestão empreendedora que, como sugerem certos autores, tende à despolitização” (*op. cit.*, p 41).

<sup>57</sup> Dowbor, *op. cit.*, pp. 32-3.

comunitárias, os chamados “bancos do povo”. Embora o debate sobre o microcrédito tenha começado no Brasil em 1995, apenas em 1999 o sistema financeiro aceitou regulamentá-lo, de modo que também os grandes bancos pudessem abrir linhas de microcrédito. Mas ainda há limites para que os “bancos do povo” passem a funcionar efetivamente como bancos, por exemplo, a possibilidade de que também recebam depósitos para poupança. Governos de diferentes orientações têm implantado programas definidos como “bancos do povo”, mas uma das importantes diferenças dos programas implantados por gestões de esquerda está no caráter solidário do crédito, que permite a modalidade de aval comunitário, através da formação de grupos que assumem coletivamente a responsabilidade pelos empréstimos.

- *Exigências legais e administrativas*: o governo pode reduzir ou eliminar obstáculos legais e burocráticos, típicos dos processos de regularização e formalização de empreendimentos econômicos, que prejudicam mais aos pequenos e micro empreendedores, que não possuem muita renda ou acesso à informação. Em sua análise, Guimarães Neto & Araújo mostram que a adoção de medidas desburocratizantes ou de flexibilização da legislação urbana foi um dos principais instrumentos de indução do desenvolvimento econômico nas gestões estudadas. Outra ação importante neste sentido foi a criação de estruturas flexíveis para operar programas, como o Portosol em Porto Alegre<sup>58</sup>.
- *Infra-estrutura*: ao melhorar a infra-estrutura física dos espaços urbanos (saneamento, eletricidade, estradas), os governos oferecem condições para que os pequenos empreendimentos se desenvolvam e inclusive superem limites legais, como no caso da legislação sanitária. Dowbor lembra que muitas vezes há espaços e infra-estruturas subutilizados que podem ser apropriados pela população mais pobre e transformados em fatores produtivos, como no caso da comunidade organizada de Villa El Salvador, que aproveitou a infra-estrutura de área industrial desocupada.

\*\*\*

No Distrito Federal, a gestão do petista Cristóvam Buarque (1995-1998) foi responsável por um dos projetos mais interessantes de desenvolvimento inclusivo, desta vez no meio semi-rural que circunda Brasília (o chamado Entorno do DF). Através da Secretaria de Agricultura, encabeçada pelo agrônomo João Luís Homem de Carvalho, o governo implantou o PROVE (Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural), com o objetivo de propiciar apoio à agroindústria familiar<sup>59</sup>. Verticalizar a produção significa agregar valor ao produto agrícola original (por exemplo, uma família que produz mamão pode obter renda maior ao produzir doce de mamão). O PROVE inovou ao promover todas as etapas necessárias para a agroindustrialização, mas sem se limitar ao crédito e à capacitação, como outros programas. As ações do programa

<sup>58</sup> Guimarães Neto & Araújo, *op. cit.*, p. 54. Sobre o Portosol, ver J. Barcellos & R. Beltrão, “Instituição Comunitária de Crédito Portosol: construindo uma economia solidária”, in: P. Singer & A. Souza, *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Contexto, 2000).

<sup>59</sup> Sobre a experiência do PROVE no DF, ver J. L. H. Carvalho (org.), *Agricultura cidadã – a agricultura no Distrito Federal (1995-1998): novas formas de intervenção do Estado para um novo modelo de desenvolvimento rural*, Brasília, Secretaria da Agricultura, 1998.



obedeceram a uma inversão de prioridades políticas, assumindo os “excluídos” como público-alvo e reconhecendo a necessidade de intervenção do Estado. O programa previa etapas sucessivas de ação: primeiro, o governo mobilizou a própria estrutura administrativa, a opinião pública e o público-alvo; a seguir, tomou medidas para facilitar o acesso ao crédito, inclusive através de um criativo sistema de garantia, a “agroindústria móvel” (estrutura metálica entre 28m<sup>2</sup> e 32m<sup>2</sup>, composta por varanda, recepção, sala de processamento, depósito, banheiro e vestuário, e facilmente transportada em um caminhão, de forma que podia ser removida), alterou a legislação sanitária, ofereceu capacitação e treinamento aos produtores, desenvolveu logotipos e estratégias de marketing e, por fim, cuidou da comercialização, possibilitando a compra a preço de atacado de pequenas quantidades de material para embalagens, rótulos e beneficiamento dos produtos, implantando *Quiosques do Produtor* em pontos-chave da cidade e criando condições para os pequenos produtores alcançarem os grandes supermercados. Mesmo com a descontinuidade do PROVE no DF, após a mudança de gestão em 1999, o programa foi adotado por outros governos, inclusive estaduais, como o do Mato Grosso do Sul (PROVE-Pantanal) e o de Minas Gerais (PROVE-Minas).

Em Porto Alegre, o Plano de Desenvolvimento Econômico lançado em 1994 definiu cerca de trinta programas e mecanismos de atuação do poder local no sentido de fomentar pesquisa e desenvolvimento tecnológico e favorecer a geração de emprego e renda, com prioridade para micro, pequenas e médias empresas (e, no caso do crédito, para empreendimentos organizados por pessoas de baixa renda, preferencialmente mulheres). Entre os programas, Guimarães Neto e Araújo destacam, além do *Portosol*, a *IETEC* (Incubadora Empresarial Tecnológica), o Projeto *Tecnópole* (implantação de pólo tecnológico através da integração de atividades industriais e de pesquisa) e o Projeto *Trade Point* (serviço de informação, orientação e facilitação de atividades de comércio exterior, visando a ampliação dos negócios internacionais das empresas locais)<sup>60</sup>.

Dowbor e Bava apontam o *investimento em estudos sobre a realidade da economia local* como mais uma ferramenta importante do governo para definir políticas de desenvolvimento visando o aumento da “produtividade social” (conceito relativo ao uso racional dos recursos humanos e materiais de uma comunidade)<sup>61</sup>. Eles sugerem sistemas de organização como cadastro de desempregados, mapeamento e articulação dos recursos subutilizados, e investimento na elaboração de diagnósticos aprofundados sobre a economia local.

A *parceria entre governos e atores não-governamentais* (universidades, ONGs, sindicatos, agências de financiamento, empresas privadas etc.) é outro instrumento fundamental para o desenvolvimento de projetos. É importante ressaltar as crescentes parcerias entre governos locais e instituições e governos de outros países. Em Porto Alegre, o Projeto Trade Point integra programa da ONU para democratizar o intercâmbio econômico entre países, o Projeto Tecnópole

---

<sup>60</sup> Guimarães Neto & Araújo, *op. cit.*, p. 46-7.

<sup>61</sup> Dowbor & Bava, *op. cit.*, pp. 24-5.

foi articulado em parceria com o governo da França (além de universidades, sindicatos e empresas nacionais), e o Portosol foi criado em parceria com duas instituições internacionais de financiamento e apoio, a GTZ (Sociedade Alemã para Cooperação Técnica) e a norte-americana Inter American Foundation (além do governo estadual e associações empresariais nacionais).

Por fim, a *formação profissional e empreendedora* é uma das mais importantes áreas em que um governo pode auxiliar os que têm menos acesso à qualificação para o trabalho ou para a administração do próprio negócio – por exemplo, através de incubadoras de micro e pequenas empresas, como a IETEC de Porto Alegre.

Há diferentes formas de conceber ações de formação. A maioria dos programas limita-se à (re)qualificação profissional, que por si só não garante que o desempregado se reintegre ao mercado de trabalho (de forma análoga, aliás, aos programas de crédito, já que só o financiamento também não garante a reinserção profissional). Paul Singer lembra que a demanda por força de trabalho depende do aumento da demanda pela produção das empresas e, se todos os trabalhadores desempregados incrementassem seu nível de qualificação, o único resultado seria uma concorrência mais intensa entre eles, com provável queda dos salários pagos<sup>62</sup>. A experiência empírica prova que são poucos os que se estabelecem com êxito após passarem por programas de treinamento e crédito; a grande maioria volta à situação de instabilidade.

Em parte isto se deve ao fato de que a maioria das políticas de qualificação profissional dirigidas à população de baixa renda não costumam oferecer perspectiva de continuidade ou acompanhamento posterior, nem estimulam a inovação dos processos e das relações produtivas. Ao contrário, em geral enfatizam a reinserção no mercado formal em atividades tradicionalmente destinadas aos setores tidos como “populares” (limpeza, jardinagem, construção civil), ou, quando propõem alternativas de autonomia e empreendedorismo (costura, culinária, artesanato) é dentro de uma perspectiva precária, sem levar em conta aspectos relativos à *qualidade* e à *tecnologia* – mas que são exigidos pelo mercado, onde estes empreendimentos irão competir. Enfim, há uma tendência de separação entre o que é “popular” e o que é “tecnológico”. Políticas de trabalho destinadas aos setores populares limitam-se a formas de geração de renda que em geral não ultrapassam o caráter emergencial. Políticas de desenvolvimento tecnológico, mesmo destinadas a pequenas empresas, como o SEBRAE, em geral não atingem os setores populares (e isto acontece mesmo em governos orientados para a inversão de prioridades, como no caso da IETEC de Porto Alegre, concebida para atender prioritariamente demandas por tecnologia de pequenos empreendimentos, que no entanto muito dificilmente são empreendimentos de caráter “popular”).

Em Fortaleza, a principal intervenção da gestão Antônio Cambraia (1993-1996) para geração de emprego se deu através do *PROGER* (atual *PRONAGER*, o Programa de Geração de Renda do governo federal, que se subdivide em programas específicos, inclusive um que estimula a

---

<sup>62</sup> Singer, “Uma solução não-capitalista para o desemprego”, in: *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*, São Paulo, Contexto, 1999, pp. 118-25.

formação de cooperativas e associações, o *Cooperar*). Segundo o estudo de Barreira, uma das principais críticas ao programa refere-se à visão das elites brasileiras e sua ênfase na profissionalização, que, tal como se deu em Fortaleza, “pode levar à reprodução de lugares sociais predefinidos, presentes na ideologia de que ‘os pobres devem aprender profissões típicas de sua condição social’”<sup>63</sup>.

O conhecimento e a informação são empoderantes no sentido em que ampliam a autonomia das comunidades de baixa renda, mas é importante que estas sejam consideradas como compostas por “cidadãos com plenas condições de se colocarem como sujeitos do processo”, nas palavras de Dowbor. Neste sentido, só a formação técnica não é suficiente: é preciso formação também no sentido de incentivar iniciativas comunitárias e ampliar o acesso a direitos políticos e sociais. Dowbor cita o exemplo do Ministério de Urbanização da Costa Rica, que articulou a formação em três frentes: a) organização comunitária (estimulando a cidadania e a mobilização, inclusive através de um “manual de direitos”) b) infra-estrutura comunitária (promovendo a auto-construção em sistema de mutirões) e c) geração de empregos propriamente dita (oferecendo formação em áreas específicas)<sup>64</sup>.

No Brasil, as incubadoras de cooperativas populares nascidas nas universidades procuram partir deste múltiplo princípio empoderador, e já há governos que buscam estimular a formação profissional com ênfase na organização coletiva e autônoma, conforme os exemplos de políticas públicas de fomento ao cooperativismo que abordamos nos próximos capítulos.

---

<sup>63</sup> I. Barreira, *Os desafios da gestão municipal democrática: Fortaleza*, Recife, Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998 (*apud* Guimarães Neto & Araújo, *op. cit.*, p. 58).

<sup>64</sup> Dowbor, *op. cit.*, pp. 33-4.

## CAPÍTULO 3

### **Economia solidária: idéias, experiências, e a relação com o Estado**

Nos capítulos anteriores, acompanhamos a evolução recente dos debates sobre modelos alternativos de desenvolvimento e novas formas de relação entre Estado e sociedade, que contribuem para práticas inovadoras de políticas públicas de inclusão social com base no estímulo à participação dos cidadãos e à sua organização em associações. Esse movimento, como vimos, está ligado aos novos discursos e práticas que questionam a capacidade do Estado para remediar os efeitos do mercado e propõem o fortalecimento da sociedade organizada como forma de alcançar a melhoria da qualidade de vida. O presente capítulo aborda iniciativas que enfatizam a dimensão *econômica* desses novos (ou nem tão novos) discursos e práticas.

Nosso interesse são experiências coletivas de organização econômica, onde as pessoas se associam para produzir e reproduzir meios de vida segundo relações de reciprocidade e igualdade. Embora sejam diversas, todas se caracterizam por buscar a socialização da riqueza e a gestão democrática da atividade econômica, dando lugar a formas que gradativamente se reconhecem na referência a termos como *economia solidária*, *economia popular solidária*, *economia social*, *sócio-economia solidária*, *economia do trabalho*, *economia socialista*, *economia humana*, *economia de reciprocidade*. Aqui adotamos o termo *economia solidária* sob uma perspectiva política, conforme discutimos adiante. O capítulo apresenta um panorama histórico das idéias e experiências ligadas à economia solidária, desde origens e evolução do movimento cooperativista até formas mais recentes, e concentra-se no debate deste esboço de novo quadro teórico e concreto na América Latina e no Brasil.

O fortalecimento da sociedade organizada passa também pela reapropriação do Estado em direção à ampliação da democracia, e também a economia solidária se insere nesse contexto de redefinição das relações Estado-sociedade. A seção final revisa o papel do Estado em relação à economia solidária e discute as possibilidades e limites de políticas públicas de fomento ao cooperativismo, apresentando exemplos de governos que, dentro do marco de políticas inovadoras discutidas no capítulo anterior, já se apropriaram de idéias aqui apresentadas e procuram implantar políticas públicas de desenvolvimento e trabalho que incentivam formas econômicas solidárias.

### 3.1. Cooperativas e outras formas econômicas solidárias

A forma típica de organização econômica solidária é a *cooperativa de produção*. Ela pertence coletivamente aos próprios trabalhadores que nela produzem e deve ser gerida de forma democrática por estes trabalhadores, seja por participação direta, seja por representação (no caso de grande número de sócios).

A cooperativa surge da livre iniciativa de seus membros e ninguém pode ser coagido a entrar ou ficar nela. Embora em geral haja um período probatório para os sócios que ingressam, porque se trata em última instância de uma comunidade, tanto a adesão quanto a saída da cooperativa devem ser voluntárias.

A cooperativa é uma organização autônoma: tudo que se refere a ela deve ser decidido por seus próprios membros em assembleia, e não por pessoas ou instituições externas. Também não pode haver distinção entre os sócios quanto à capacidade de decisão (segundo o princípio “uma pessoa, um voto”). Isto não significa que não há dirigentes para representar a cooperativa e tomar decisões administrativas cotidianas, mas estes são cargos eleitos – e é inclusive desejável que neles haja rodízio, para não introduzir a hierarquia e a desigualdade. Outra característica fundamental para garantir a democracia deve ser a transparência das informações sobre a cooperativa, o que difere completamente do que ocorre em uma empresa capitalista.

Os ganhos da atividade econômica devem ser repartidos entre os sócios de acordo com critérios discutidos e aprovados por todos. A maioria das cooperativas não chega a implantar a igualdade econômica absoluta, por conta das diferenças de qualificação e função que ainda persistem. Mas a diferença entre a maior e a menor remuneração dentro das cooperativas é menor do que nas grandes empresas capitalistas, e os cooperados podem estabelecer limites para esta diferença. Já os excedentes (chamados “sobras” nas cooperativas) também são destinados a fins decididos por todos. Em geral, as sobras são reinvestidas na própria empresa coletiva, ou destinadas a fundos comuns (para educação e assistência social dos sócios, e outros fundos que substituam as proteções sociais garantidas por lei aos trabalhadores assalariados formais), ou até repartidas entre os cooperados – mas o importante é que tudo isso pode ser decidido por eles mesmos, de forma democrática.

Há cooperativas em todos os ramos de produção – agropecuária, industrial ou de serviços – e de vários tamanhos – desde as grandes que dispõem de capital, tecnologia e inserção no mercado, até as pequenas que nem chegam a se legalizar como cooperativa, produzem de forma artesanal e comercializam seus produtos com dificuldades, sobrevivendo no limite da caridade com a ajuda de agentes externos.

Uma forma particular da cooperativa de produção é a *cooperativa de trabalho*, como também é chamada a cooperativa de prestação de serviços (embora nos países de língua inglesa o termo *workers cooperative*, ou cooperativa de trabalhadores, corresponda ao que definimos acima como cooperativa de produção). Aqui adotamos o termo cooperativa de trabalho para designar

empresas coletivas formadas por pessoas que possuem apenas sua força de trabalho para vender, e costumam atuar em atividades como construção civil, jardinagem, serviços de facção de roupas e calçados, limpeza de edifícios e hospitais, instalação e manutenção de redes de eletricidade ou telefonia e, mais recentemente, coleta e triagem de resíduos urbanos recicláveis. Como não possuem capital inicial, em geral começam a prestar serviços com meios fornecidos pelos próprios clientes, mas com o objetivo de constituir patrimônio coletivo e adquirir ferramentas e outros recursos para a cooperativa. Paul Singer adverte que esta forma corre o risco freqüente de se transformar em falsa cooperativa (“empreiteira de mão-de-obra”), quando montada por firmas capitalistas que visam explorar trabalho sem pagar as contribuições legais, o que permite sua utilização como meio de redução dos custos de mão-de-obra<sup>1</sup>.

Há também a *cooperativa de consumo*, onde os sócios se unem para comprar em conjunto bens ou serviços (como na área de saúde) e assim adquirir ganho de escala; a *cooperativa de crédito*, onde os sócios agregam suas poupanças em fundos rotativos para tomar empréstimos mutuamente a juros mais baixos; a *cooperativa de distribuição*, onde pequenos produtores rurais ou urbanos se associam para vender em conjunto; a *sociedade mútua (ou mutualista) de seguros*, onde os sócios estabelecem um fundo comum para um sistema mútuo de proteção social e pessoal. Nestas organizações não costuma haver a mesma vivência coletiva intensa de uma cooperativa de produção, mas elas também constituem formas econômicas solidárias.

E ainda, há associações formadas por um curto período para atingir algum fim, como a *cooperativa habitacional*, onde a sociedade dura até que as moradias de todos os sócios sejam construídas e então se dissolve (ou eventualmente permanece, sob a forma de condomínio gerido coletivamente). As cooperativas do tipo *agrícola* podem ser de produção (quando processam e beneficiam produtos agrícolas), de consumo (quando compram coletivamente suprimentos para produção) ou de distribuição (quando vendem em conjunto produtos de diferentes indivíduos, famílias ou cooperativas). Outras vezes, a cooperativa pode reunir sócios produtores e sócios consumidores (uma *cooperativa mista*), por exemplo, uma cooperativa educacional onde tanto professores quanto pais de alunos sejam cooperados. Já cooperativas rurais ou urbanas que produzem separadamente e unem-se para distribuir em conjunto, ou comprar em conjunto, ou realizar qualquer outra atividade de forma cooperativa, podem eventualmente formar uma outra organização, chamada *cooperativa de segundo grau* (uma cooperativa de cooperativas).

---

<sup>1</sup> P. Singer, “Economia solidária: um modo de produção e distribuição”, em Singer & Souza, *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Contexto, 2000, pp. 11-28.

## Cooperativas na história

Enquanto doutrina filosófica e política sistematizada, o cooperativismo nasce em momento histórico para muitos autores análogo ao atual: a segunda metade do século XVIII, época da Revolução Industrial na Europa, quando o avanço tecnológico dos meios de produção acarretou uma reestruturação das relações de produção que teve graves efeitos sociais, com aumento em massa do desemprego e da pobreza. A reação do movimento operário então nascente foi diversa: em alguns casos, foi espontânea e desarticulada, como o *cartismo*, mas em outros ocorreu através da organização coletiva, com a formação de *sindicatos* e *cooperativas* – que, em sua origem, possuíam lideranças comuns. As primeiras cooperativas teriam nascido como desdobramento das atividades dos primeiros sindicatos – eles próprios organizados inicialmente a partir de sociedades mútuas de seguros –, que estabeleciam fundos comuns para compras ou até estimulavam a criação de moinhos e padarias estruturados de forma cooperativa<sup>2</sup>.

O cooperativismo foi muito influenciado pela crítica socialista marxista – afinal, o que condena é fundamentalmente a “ditadura do capital na empresa”, como enfatiza Singer<sup>3</sup>. Marx via as cooperativas como uma primeira ruptura com a velha forma capitalista, embora ainda inseridas dentro desta velha forma (conforme discute na única passagem d’*O Capital* em que menciona as cooperativas)<sup>4</sup>. Mesmo sujeitas a reproduzir as mazelas do sistema, uma vez que obrigadas a competir no mercado capitalista, Marx entendia que internamente as cooperativas já haviam superado a contradição entre capital e trabalho. Aliás, ele considerava que as sociedades acionárias capitalistas também seriam formas de transição do modo capitalista para o modo socialista, tanto quanto as fábricas cooperativas, só que estas como superação positiva e aquelas como superação negativa.

Mas o cooperativismo é anterior a Marx: ele teve contato com as idéias de pensadores socialistas chamados “utópicos”, como Robert Owen (e suas “aldeias cooperativas”), Pierre-Joseph Proudhon (e sua proposta de “falanstério”, análoga às “aldeias” de Owen), Charles Fourier, William King, Philippe Buchez, Louis Blanc e outros, que ajudaram a organizar empresas com princípios opostos aos do capitalismo<sup>5</sup>. A economia solidária deve muito às contribuições teóricas destes autores, mas sobretudo às experiências associativas desenvolvidas na prática pelos trabalhadores.

Desde o século XVIII já havia tentativas de implantar cooperativas de produção – o industrial filantropo Owen, por exemplo, se envolveu diretamente na formação de duas delas (entre as

<sup>2</sup> Para um histórico do movimento cooperativista, ver J. Birchall, *The international co-operative movement*, Manchester University Press, 1997; G. D. H. Cole, *A century of cooperation*, Manchester, Co-operative Union Ltd, 1944; J. Craig, *The nature of co-operation*, Canada, Black Rose Books, 1993; e P. Singer, *Uma utopia militante: repensando o socialismo*, Petrópolis, Vozes, 1998.

<sup>3</sup> Singer, “Economia solidária...”, in: Singer & Souza (org.), *op. cit.*, p. 14.

<sup>4</sup> K. Marx, *O Capital*, vol. III, cap. 27: “O papel do crédito”. Ver também R. Selucky, “Marxism and self-management”, em: J. Vanek, *Self-management: economic liberation of man*, Penguin, 1975, pp. 47-61.

<sup>5</sup> Ver as coletâneas de textos de R. Owen (*A new view of society and other writings*, London, Dent, 1927) e C. Fourier (*Design for utopia*, New York, Schocken Books, 1971), e ainda M. Buber, *O socialismo utópico*, São Paulo, Perspectiva, 1971.

décadas de 1820 e 1840), mas ambas se extinguíram ao cabo de poucos anos, como aliás a grande maioria das demais experiências. Em 1844, um grupo de operários do setor têxtil (entre os quais alguns ex-membros das experiências de Owen) fundou um armazém em Rochdale, na Inglaterra, visando a compra coletiva de suprimentos. Outros grupos já praticavam isto, porém os Pioneiros Eqüitativos de Rochdale, como ficaram conhecidos, foram os primeiros a reunir oito princípios que, se isoladamente não eram novos, tornaram-se revolucionários quando sistematizados em conjunto: 1) controle democrático (um membro, um voto), 2) adesão aberta a novos membros (desde que integrassem a cota de capital mínima igual aos demais); 3) juros limitados ou fixados sobre o capital subscrito; 4) distribuição das sobras, em dividendos e proporcional às compras na cooperativa; 5) comercialização à vista, sem crediário; 6) venda exclusiva de produtos puros e de qualidade; 7) educação dos sócios nos princípios do cooperativismo; e 8) neutralidade política e religiosa. Ao contrário das experiências antecessoras, a sociedade alcançou grande êxito e acabou se consolidando como cooperativa de consumo, tornando-se modelo para cooperativas deste tipo em outros países – muito embora os Pioneiros almejassem fins maiores, como moradia e emprego.

O objetivo original de Owen e Fourier – a construção de comunidades cooperativas integrais – deu lugar a diferentes tipos de cooperativa (com exceção do importante exemplo dos *kibbutz*). O historiador Johnston Birchall entende que a idéia inicial do cooperativismo se perdeu, embora não inteiramente, mas defende que só assim o cooperativismo foi capaz de se adaptar às demandas da sociedade e permanecer relevante<sup>6</sup>.

Novos tipos de cooperativa foram inventados em diferentes países, já que as primeiras cooperativas, de consumo e em geral ligadas ao movimento operário, adaptavam-se melhor a áreas industrializadas. As cooperativas de crédito nasceram na Alemanha na segunda metade do século XIX, tanto o modelo Schutze (o *Volksbank* ou Banco do Povo, criado pelo prefeito de Delitzsch a fim de apoiar artesãos e pequenos comerciantes na cidade), quanto o modelo Raiffeissen (o Banco de Crédito Rural, criado pelo juiz Friedrich Raiffeissen para ajudar pequenos agricultores no campo). As primeiras experiências de controle operário das fábricas ocorreram na França, a partir dos movimentos grevistas de 1833, com duas ondas posteriores de criação intensa de cooperativas de produção – após a Revolução de 1848 e com a Comuna de Paris de 1871 (embora estas experiências tenham declinado após os momentos iniciais de mobilização, devido às dificuldades maiores que este tipo de cooperativa apresenta para se manter). A primeira cooperativa de trabalho teria surgido na Itália, contratada pela Prefeitura de Roma para drenar os pântanos ao redor da cidade. As primeiras experiências cooperativas de construção e habitação remontam à época dos Pioneiros de Rochdale na Inglaterra, mas se expandiram com força por outros países, principalmente Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega. As cooperativas de saúde, derivadas inicialmente de sociedades mútuas de seguros, consolidaram-se sobretudo no

---

<sup>6</sup> Birchall, *op. cit.*, p. 30-1.



Japão, onde o sistema de saúde oferecido pelas cooperativas rurais e urbanas aos sócios desde a década de 1930 continuou a crescer mesmo com a implantação do sistema estatal na década de 1960. As cooperativas agrícolas foram formadas inicialmente na Grã-Bretanha e Alemanha, mas em nenhum outro país adquiriram tanta força como na Dinamarca, onde a vida cooperativa floresceu de tal forma que os pequenos agricultores dinamarqueses se organizam em cooperativas para quase tudo: produção, comercialização, habitação, crédito, seguros...<sup>7</sup>

O auge do movimento cooperativista se deu por volta da década de 1920, com a multiplicação das cooperativas de consumo, de crédito e agrícolas. Da Europa, o cooperativismo se estendeu para outros continentes e os resultados da expansão refletem-se na Aliança Cooperativa Internacional (ACI), que foi criada em 1895 e hoje reúne cerca de 230 membros (a maioria grandes federações cooperativas oficiais) em 100 países, representando mais de 730 milhões de pessoas.

### **Dilemas e degeneração do movimento cooperativista**

Contudo, ao longo do século XX houve progressiva degeneração do movimento cooperativista, que perdeu seu caráter revolucionário em nome da sobrevivência na economia de mercado e, embora mantenha os mesmos princípios, não os opera integralmente. Muitas cooperativas acabam contratando funcionários e, com isso, transformam sócios em patrões, reestabelecendo a divisão capital-trabalho.

Singer lembra que já no final do século XIX estabeleceu-se acirrada polêmica dentro do socialismo sobre a possibilidade de cooperativas de produção se desenvolverem no seio do capitalismo. Beatrice Webb e Eduard Bernstein levantaram o dilema de que as cooperativas de produção estariam fadadas ao fracasso como empresas ou, quando bem-sucedidas, se degenerariam em empresas capitalistas comuns. Rosa Luxemburg, em resposta ao revisionista Bernstein, explicou o não-desenvolvimento das cooperativas de produção por outro dilema, o da “auto-exploração”, segundo o qual os operários seriam obrigados a desempenharem entre si mesmos o papel de patrão capitalista.

Singer rebate os argumentos de Webb e Bernstein ao mostrar que aceitam o mesmo modelo de administração vigente nas empresas capitalistas, pelo qual as decisões devem ser tomadas por gerentes qualificados tecnicamente – uma concepção que nega as idéias de igualdade e autogestão. Por outro lado, rejeita também o argumento de Rosa Luxemburg porque ela não teria levado em conta que, já naquela época, os trabalhadores se organizavam para resistir às condições opressoras de trabalho nas fábricas:

“Se as condições de trabalho na fábrica capitalista eram duras, elas sempre seriam menos duras na cooperativa por duas razões fundamentais: na fábrica capitalista os empregados têm de produzir lucros proporcionais ao capital investido, obrigação que os cooperados não têm, o que lhes permite se auto-explorar

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, cap. 1, “The growth of a movement”, pp. 1-34.

menos; além disso, os cooperados têm a liberdade de escolher quando e como trabalhar para tornar sua empresa competitiva, ao passo que os trabalhadores assalariados têm de obedecer a determinações da direção.”<sup>8</sup>

Para Singer, o que induz a degeneração de empresas solidárias é menos a pressão da cultura capitalista dominante do que o que ele chama de “descrença generalizada na capacidade de ‘meros trabalhadores’ de as gerirem com eficiência”, baseada na idéia de que administração de empresas é uma ciência a ser aprendida em universidades e o poder de decisão deve ser entregue a especialistas com competência e autoridade sobre os trabalhadores comuns. O autor entende que a administração de empresas não é uma ciência e sim uma arte, e como tal exige muitos anos de experiência prática. Em uma cooperativa, a experiência prática acumulada por todos os sócios pode ser mobilizada para tomar decisões coletivas sobre a gestão da empresa, o que segundo Singer será sempre uma experiência maior que a de uma cúpula. Embora processos participativos tomem tempo, em geral decisões grandes suportam o custo de serem coletivas (e as decisões que precisam ser imediatas costumam ter alcance pequeno, podendo ser delegadas). Por tudo isso, Singer conclui que a gestão democrática pode ser compatível com o emprego da competência científica<sup>9</sup>.

No entanto, a maioria das grandes cooperativas atuais (sobretudo na agroindústria e no consumo) adotou modelos hierárquicos de gestão, contratou empregados e admitiu grandes firmas como sócias, passando a constituir na verdade um híbrido entre empresa capitalista e cooperativa. Nestas cooperativas, os princípios de igualdade e democracia são mantidos apenas entre os sócios, num claro desvio do que foi o cooperativismo em sua origem.

Grande parte das cooperativas filiadas à ACI encontra-se hoje nesta situação ambígua: se de um lado mantêm o discurso cooperativista, de outro adaptaram-se às práticas capitalistas. No Brasil, as cooperativas filiadas à Organização Cooperativa Brasileira e às organizações regionais (em geral, grandes latifundiários) também apresentam esta postura ambígua. Mesmo assim, a ACI reafirmou em 1995 os seguintes princípios do cooperativismo, inspirados nos dos Pioneiros de Rochdale: 1) filiação voluntária e aberta; 2) controle democrático dos sócios; 3) participação econômica dos sócios; 4) autonomia e independência da cooperativa; 5) educação, treinamento e informação para os sócios; 6) cooperação entre cooperativas; 7) respeito e interesse pela comunidade onde a cooperativa está inserida<sup>10</sup>.

Casos emblemáticos dentro do movimento cooperativista, como o Complexo Cooperativo de Mondragón na Espanha e os *kibbutz* em Israel, também enfrentam problemas, continuamente submetidos ao risco de degeneração que a expansão econômica representa. Ainda assim, estas experiências são importantes e mostram que o cooperativismo e a autogestão podem ser viáveis.

---

<sup>8</sup> Singer, “Economia solidária...”, *op. cit.*, p. 17.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

<sup>10</sup> Aliança Cooperativa Internacional, *Declaração sobre a Identidade Cooperativa*, ICA News, nº 5/6, 1995.

### **Grandes experiências cooperativas**

O movimento cooperativo de Mondragón, cidade do País Basco, foi iniciado pelo padre José Maria Arizmendiarieta (conhecido como Arizmendi), que, em 1943, criou uma escola profissionalizante independente para jovens filhos da classe operária da cidade então devastada pela guerra civil espanhola (hoje Escola Politécnica de Mondragón). Esta escola tornou-se a base da criação e desenvolvimento das cooperativas que resultariam no complexo. Como professor, o padre Arizmendi introduziu a visão social que estimularia o movimento de Mondragón e, sob sua contínua orientação, cinco ex-alunos formaram em 1956 a primeira cooperativa de trabalhadores do que viria a ser o complexo, a *ULGOR*. Nas três décadas seguintes, o movimento cresceu rapidamente, sendo fundadas mais 103 cooperativas, das quais apenas três fecharam, mesmo durante a profunda recessão que a Espanha atravessou entre 1975 e 1985. A grande maioria dos trabalhadores das cooperativas fechadas foram remanejados para outras do complexo – em sintonia com os objetivos do cooperativismo, que privilegia o trabalhador e não a empresa.

Em 1958, as cooperativas montaram seu próprio sistema de crédito e seguridade, a *Caja Laboral Popular*, o banco que nasceu como a primeira cooperativa de segundo grau de Mondragón e se tornaria a base de sustentação do complexo nas décadas de 1970 e 80, durante a crise econômica espanhola. Desde então, a *Caja* funciona como principal agência de planejamento e estruturação das cooperativas existentes ou em fase de implementação, atuando na prática como incubadora das cooperativas de Mondragón. Em 1968, reconhecendo a importância da tecnologia para as cooperativas, Mondragón fundou uma cooperativa de pesquisa industrial, a *Ikerlan*. Hoje, o complexo possui outros centros tecnológicos e também uma universidade, fundada na década de 1990.

Em 1990, a Junta Diretora resolveu assumir a competição com multinacionais, transformando o complexo na Corporação Cooperativa de Mondragón (CCM), mas o preço disso foi o estabelecimento de centralização administrativa e a divisão de funções em três grupos relativamente autônomos: 1) *finanças* (*Caja Laboral* e o sistema de fundos *Lagun Aro*), 2) *indústria* (em setores como automotivos, eletrodomésticos, equipamentos industriais, construção e engenharia) e 3) *distribuição* (liderado pela rede de supermercados *Eroski*, uma das maiores da Espanha, este grupo inclui também cooperativas agrícolas), além dos centros de formação e pesquisa. Hoje, o complexo envolve mais de 53 mil trabalhadores em cerca de 160 cooperativas, das quais 100 na área de produção de bens industriais e serviços, e possui ainda representações e fábricas (nem todas cooperativas) em outros treze países. Com movimentação anual da ordem de US\$ 13 bilhões e vendas (grupos industrial e distribuição) de US\$ 6 bilhões, a CCM é a maior corporação econômica do País Basco e a oitava da Espanha. Mas o tamanho de Mondragón aumenta o risco de reduzir a participação. Embora a cúpula dirigente mantenha o discurso cooperativista, fiel aos princípios igualitários do padre Arizmendi, estudos recentes observam o distanciamento dos trabalhadores na base do complexo, que tendem a comparecer apenas às

assembléias anuais e se tornar apáticos pela gestão da empresa que é estatutariamente coletiva. Ao longo de mais de quatro décadas, a diferença entre a maior e a menor remuneração, que inicialmente não ultrapassava a proporção de 3 para 1, chega hoje a 12 para 1. Outro problema é o número crescente de funcionários contratados, que já corresponde a um terço dos trabalhadores da CCM, contrariando o compromisso original de que os não-membros não ultrapassariam 10%<sup>11</sup>.

Os *kibbutz* são sociedades comunais formadas no início do século XX por jovens judeus, oriundos em sua maioria da Europa Oriental para a construção do moderno Estado de Israel. No início, foram considerados comunidades cooperativas integrais, porque seus membros não só trabalhavam juntos como realizavam outras atividades em coletividade (morar, educar as crianças etc.), sobrevivendo de meios comuns segundo o princípio “de cada um de acordo com sua capacidade e a cada um de acordo com sua necessidade”. Ao contrário de comunidades tradicionais, porém, admitiam a inovação tecnológica e não buscavam se isolar, mas sim contribuir para um projeto nacional. Embora o número de membros tenha permanecido pequeno (cerca de 3% da população de Israel), os *kibbutz* tornaram-se muito populares e adquiriram importância dentro da sociedade e economia israelenses: na década de 1970, 14% dos representantes no parlamento israelense vinham de *kibbutz* e as comunidades cooperativas chegaram a ser responsáveis por 35% da agricultura, 6% da produção industrial e 10% das exportações do país. Hoje, muitos *kibbutz* encontram-se em crise e admitem práticas como a contratação de funcionários e a existência de moeda. Segundo Uriel Leviatan, uma das razões que levaram os *kibbutz* à crise econômica foi sua necessidade constante de novos postos para os jovens membros que crescem, pois, ao invés de outras empresas, os *kibbutz* têm responsabilidade pelos empregos de seus membros e, para garantir isso, foram obrigados a se endividar. Mas as mudanças são reflexo não apenas das pressões externas do mercado e da cultura capitalista, como também dos choques internos entre os valores coletivistas que fundamentaram as experiências pioneiras e a crescente demanda por auto-satisfação individual – um difícil equilíbrio<sup>12</sup>.

De forma menos conhecida do que nestes dois exemplos importantes, o cooperativismo floresceu em outras regiões, como na Itália e na Escandinávia. O movimento cooperativista italiano é o mais amplo e diversificado da Europa: há cerca de 250 mil sócios-cooperados apenas em cooperativas de produção. A *Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue*, maior das três

<sup>11</sup> Para uma análise extensa sobre a formação e funcionamento do complexo cooperativo de Mondragón, ver W. e K. Whyte, *Making Mondragón: the growth and dynamics of the Worker Cooperative Complex*, Ithaca, ILR/Cornell University Press, 1991. Para uma análise mais crítica, fruto de pesquisa não junto aos dirigentes mas junto aos trabalhadores de Mondragón, ver S. Kasmir, *The myth of Mondragón: cooperatives, politics and working-class life in a Basque town*, State University of New York Press, 1996. Para observações mais recentes, ver artigo de 1998 de T. Huet, “News from Mondragón”, que tece considerações sobre dilemas atuais da CCM (disponível em: <http://www.geonewsletter.org/huet.htm>). Outros dados históricos e estatísticos citados aqui foram obtidos na página oficial da CCM (<http://www.mondragon.mcc.es>).

<sup>12</sup> U. Leviatan *et al.*, “Introduction: the Kibbutz in crisis”, in: Leviatan, *Crisis in the Israeli Kibbutz: meeting the challenge of changing times*, Westport, Greenwood, 1998, pp. vii-xvii. Ver também J. Craig, *op. cit.*; S. Maron, *Kibbutz in a Market Society* (Yad Tabenkin, 1993) e “Recent developments in the Kibbutz: an overview” (in: *Journal of Rural Cooperation*, XXII, n.º 1-2, 1994, pp. 5-17).

federações cooperativas do país, reúne 13 mil cooperativas, onde trabalham 280 mil pessoas, das quais dois terços são sócios. O movimento é especialmente forte na Emília Romana, ao norte do país. Já nos países escandinavos, cooperativas de vários tipos se fortaleceram de forma articulada, como na Dinamarca, e sobretudo na Finlândia, que é o país onde proporcionalmente há mais cooperativas no mundo: da população nacional de 5,2 milhões de habitantes, mais de 1,5 milhão são membros de uma das cerca de 420 cooperativas de produção ou consumo filiadas à Pellervo, a federação fundada em 1899 pelo precursor do movimento cooperativista finlandês, o padre Hannes Gebhard.

### **Outras experiências de economia solidária**

As cooperativas não são a única forma de economia solidária. Uma das experiências atuais mais significativas vem de Bangladesh, um país paupérrimo: trata-se do *Grameen Bank*, sistema de crédito popular comunitário criado em 1977 pelo professor de Economia Muhammad Yunus, da Universidade de Chittagong. Impressionado com a extrema pobreza que assolava seu país, principalmente depois da grande fome de 1974, Yunus buscou contato direto com moradores de uma aldeia vizinha à universidade e lá percebeu que os mais miseráveis (mulheres, em sua grande maioria) sobreviviam de artesanato ou prestação de serviços e eram obrigados a tomar empréstimos com agiotas que os exploravam – em geral, em troca de quantias irrisórias, mas vitais para essas pessoas. Inicialmente, Yunus emprestou seu próprio dinheiro a algumas mulheres, que conseguiram melhorar suas condições e reembolsar pontualmente o empréstimo. A partir desta experiência bem-sucedida, Yunus começou a desenvolver na prática, em conjunto com seus alunos, uma instituição para emprestar dinheiro a pessoas extremamente pobres sem o grau de burocracia e exigência dos bancos comerciais.

Após muito aperfeiçoamento, o Grameen Bank chegou ao atual modelo, que funciona através de grupos solidários, formados em média por cinco mulheres que se conhecem mas não são parentes. O grupo se responsabiliza coletivamente pelo empréstimo de cada uma, sendo uma do grupo por vez. Os reembolsos são semanais – o que facilita o pagamento, aumenta a auto-estima das devedoras, e reduz consideravelmente a inadimplência: menos de 1% dos empréstimos não são reembolsados, uma taxa muito menor que nos bancos.

O Grameen Bank estimula as integrantes do programa a criarem projetos – ao invés de gastarem todo o empréstimo com consumo imediato –, por exemplo, a construção de moradias e o cultivo para auto-consumo. As mulheres se reúnem semanalmente com uma funcionária do banco que as acompanha de perto e discute com elas projetos de empreendimento. Aliás, outro diferencial é a estrutura do Grameen Bank, que não possui agências e sim agentes, que trabalham diretamente com a comunidade, adquirindo a confiança das mulheres para que se tornem clientes do banco.

A escolha das mulheres como clientes preferenciais dos empréstimos é uma grande revolução social: em 1997, o Grameen Bank já havia atendido mais de 2,3 milhões de pessoas, das quais 95% eram mulheres (o banco só outorga crédito a homens quando intermediados por suas esposas). Segundo estudo do Banco Mundial de 1996, a metade dos integrantes do programa (mais de um milhão) ultrapassou a linha da pobreza, em média dentro de cinco anos<sup>13</sup>.

\*\*\*

Outro exemplo interessante de economia solidária são os *clubes* ou *redes de troca*, onde as pessoas se associam para trocar bens e serviços através de crédito mútuo, sem necessidade de usar dinheiro oficial. O clube de troca mapeia periodicamente os produtos e serviços ofertados ou demandados pelos sócios (que não são apenas produtores individuais, podem ser também cooperativas ou empresas) e emite moedas próprias com as quais são feitas as trocas: se um sócio vende algo, obtém um crédito na rede para trocar por produto ou serviço de qualquer outro sócio, e se compra algo, obtém um débito na rede que deverá saldar.

Como é predominantemente comunitário, o clube de troca aumenta a sociabilidade entre os membros e favorece o desenvolvimento de mercados locais, segundo regras solidárias. Singer mostra que, se o sistema se amplia muito, há mais dificuldade para equilibrar oferta e demanda, de modo que nenhum sócio permaneça por longos períodos com saldo negativo ou positivo. Neste caso, seria necessário que o clube de troca passasse a cobrar juros sobre o saldo como incentivo ao equilíbrio (mas a maioria dos sistemas atuais não cobra nem paga juros).

O sistema mais conhecido é o LETS (*Local Employment and Trading System* – Sistema Local de Emprego e Comércio). Ele foi criado no início da década de 1980 no Canadá, sob inspiração da experiência pioneira da *Community Exchange* (Troca Comunitária), de 1976, também no Canadá, que por sua vez deu origem a outro sistema, o *Green Dollar Exchange* (Troca em “Dólares Verdes”, nome da moeda do sistema). Os LETS se desenvolveram muito rapidamente por outros países de língua inglesa – Grã-Bretanha (onde já havia 600 LETS em 1994), Irlanda, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia – mas passaram a enfrentar problemas no Canadá: em 1994 metade dos 25 LETS canadenses criados anos antes haviam fracassado, o que participantes atribuem à centralização do processo decisório do sistema e à ausência de regras para impedir que alguns membros levassem vantagem sobre os demais.

Na Austrália, a implantação do LETS levou em conta as falhas do sistema canadense e alcançou grande êxito: de 45 LETS em 1991 a 200 LETS em 1994, entre os quais o de Blue Mountain, o maior do mundo, com mais de 2000 participantes. Embora o sistema australiano adote o nome genérico de LETS, procura combinar características positivas do *Green Dollar Exchange*, como regras que limitam o saldo negativo e exigem participação dos sócios em reuniões regulares. Na Europa, os LETS se espalharam por Holanda, Alemanha, Polônia,

<sup>13</sup> M. Yunus, *Hacia um mundo sin pobreza*, Barcelona, Andres Bello, 1997; P. Singer, *Para entender o mundo financeiro*, São Paulo, Contexto, 2000 (Capítulo 4: “Um sistema financeiro para os pobres”, pp. 151-7).

Finlândia, Noruega e principalmente França, onde difundiram-se com o nome de SEL (*Systèmes de Echange Local* – Sistemas Locais de Troca), crescendo de um único SEL em 1994 para 319 SEL em 93 departamentos em 2001. Outras iniciativas conhecidas são *la “otra” Bolsa de Valores* e seus *Tianguis* (grupos locais), no México, e o sistema *Hour* (Hora, nome do papel-moeda, equivalente a uma hora de trabalho), que foi criado em 1991 em Ithaca (Nova Iorque) e já alcançou 300 grupos nos Estados Unidos. Já a *Red Global de Trueques* (Rede Global de Trocas), criada na Argentina em 1995, tem alcançado altos índices de participação: em 1999, já envolvia direta e indiretamente 500 pequenos grupos (*nodos*) de prosumidores (produtores e consumidores ao mesmo tempo), chegando a cerca de 230 mil pessoas em 17 províncias, mas esses números aumentaram consideravelmente desde que o país mergulhou em forte crise econômica em 2001, e dados mais recentes informam que hoje mais de três milhões de argentinos participam de clubes de troca<sup>14</sup>.

Todas estas experiências levantam a importância de redes de articulação e intercooperação entre grupos locais de economia solidária – inclusive com a possibilidade de difundir amplamente sistemas organizados horizontalmente, como atestam os impressionantes números do caso argentino –, e apontam com frequência a necessidade de que também as distintas redes da economia solidária se articulem entre si e com outras redes e movimentos mundiais com princípios afins, como os ecologistas, os defensores do consumo responsável (ou consumo crítico) e os ativistas por um comércio justo (*fair trade*) entre países do Norte e do Sul. Um exemplo é a Aliança por um Mundo Responsável e Solidário, uma rede global de caráter informal, fundada em 1994, que reúne indivíduos e entidades em 115 países para debates e oficinas em torno de quatro pólos principais: 1) Sócio-Economia Solidária, 2) Humanidade e Biosfera, 3) Governança e Democracia e 4) Valores, Educação e Cultura. Entre as oficinas do Pólo Sócio-Economia Solidária, além de temas ligados a formas solidárias de produção e trabalho, também há outros como desenvolvimento sustentável, comércio justo, consumo ético, políticas fiscais e de proteção social e relações de gênero na economia.

---

<sup>14</sup> Ver Singer, “Economia solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo”, in: *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*, São Paulo, Contexto, 1999, pp. 126-139; E. Mance, “Redes de trocas e cadeias produtivas: limites e alternativas”, in: Henk van Arkel, *Onde está o dinheiro?*, Porto Alegre, Dacasa, 2002, pp. 91-97; e H. Primavera, “La moneda social de la Red Global de Trueque en Argentina” (*paper* apresentado no Seminário Internacional “Globalisation of Financial Markets and its Effects on the Emerging Countries”, Chile, 1999).

### 3.2. Idéias por trás das práticas de economia solidária

Para vários autores, as experiências que chamamos de economia solidária emergem como resposta dos setores populares à crise no mundo do trabalho. Entre eles, muitos enxergam, além do caráter emergencial e imediato, também um potencial de transformação política e social. Para estes, a economia solidária adquire força também enquanto resposta ao colapso do socialismo real, dentro da tradição das experiências comunistas e anarquistas de autogestão. Trata-se da economia solidária como opção ideológica e não apenas por necessidade material.

Outros autores são mais cautelosos em admitir a economia solidária como *alternativa* ao capitalismo, porque ainda há muita contradição interna, na medida em que práticas e valores baseados em solidariedade e democracia coexistem com outros baseados em individualismo e desigualdade. Por outro lado, a maioria reconhece que a economia solidária não é a única saída dos setores populares para a crise do trabalho.

Na América Latina, há autores que vêem estas formas de *economia popular* como uma economia alternativa à capitalista, também chamada *economia do trabalho* justamente porque envolve setores do trabalho e não do capital. Mas a economia popular ou do trabalho não é necessariamente associativa, também pode assumir formas individuais ou familiares. Neste caso, a economia solidária propriamente dita seria apenas uma parte da economia dos setores populares (o que leva outros autores a usarem a expressão *economia popular solidária*, termo comum no Rio Grande do Sul, por exemplo).

O conceito de *solidariedade* remete a laços de reciprocidade e ajuda mútua que se estabelecem entre as pessoas – em geral muito próximas, como familiares e amigos, mas não só – e precisa ser confrontado com as idéias de *caridade* ou *filantropia*, com as quais às vezes se confunde. O discurso da solidariedade como caridade, freqüente entre agentes externos que auxiliam populações carentes (sobretudo alguns empresários, religiosos, políticos e ativistas de ONGs), corre o risco de ser usado em detrimento da idéia de *direitos* conquistados através de lutas sociais, cada vez mais percebidos como “privilégios”. Há uma concepção filantrópica de solidariedade, mas aqui enfatizamos uma concepção política, onde a idéia de economia solidária possui um caráter histórico, enquanto proposta de transformação social desenvolvida dentro da tradição socialista.

#### **Economia solidária, socialismo e autogestão**

Paul Singer ressalta este caráter histórico, ao definir a economia solidária como “criação em processo contínuo de trabalhadores em luta contra o capitalismo”. Para ele, assim como houve uma revolução social capitalista durante séculos, até que relações econômicas e ideologia capitalistas se tornassem dominantes, há uma potencial revolução social socialista em curso – conforme sua ênfase na concepção de *revolução social* enquanto processo lento de mudanças sociais profundas, que ele distingue da concepção de *revolução política*, ou seja, a tomada (em



geral violenta) do poder político. A revolução social socialista estaria em construção há aproximadamente dois séculos, tendo começado na Grã-Bretanha com a introdução de instituições anti-capitalistas (o sufrágio universal, os sindicatos, a legislação trabalhista, o sistema de seguridade social e, claro, as cooperativas) que, embora sempre passíveis de cooptação por parte da sociedade burguesa, seriam “implantes socialistas dentro do capitalismo”. Na sua visão, a economia solidária é uma forma de repensar o socialismo, portanto uma *economia socialista*, porque caracterizada fundamentalmente por princípios opostos ao capitalismo<sup>15</sup>.

Singer critica a ênfase que a revolução política e o planejamento centralizado da economia adquiriram dentro do movimento socialista, enquanto instrumentos para a implantação do socialismo “de cima para baixo”. Ele defende ao invés a construção do socialismo “de baixo para cima”, e as cooperativas seriam elemento importante neste processo, desde que o controle dos meios de produção fosse assumido de forma livre e voluntária pelos trabalhadores, e nunca imposto como em muitas das experiências do socialismo real. O desafio é começar a construção do socialismo *dentro* da própria formação social capitalista, mas respeitando as liberdades individuais (políticas e econômicas) conquistadas<sup>16</sup>.

A concepção de economia solidária como proposta socialista vincula-se, como vimos, às idéias dos socialistas “utópicos” e sua proposta de mudança lenta e pacífica em direção ao que Marx costumava definir como socialismo: uma “sociedade de produtores livres associados”. E também tem profundos laços com a idéia de *autogestão*, que influenciou tanto correntes do anarquismo libertário quanto do marxismo, de Proudhon e Mikhail Bakunin a Rosa Luxemburg e expoentes do movimento trotskista, como Ernst Mandel, e ainda, o “conselhistas” Anton Pannekoek ou o grupo *Socialismo ou Barbárie*, de Cornelius Castoriadis e Claude Léfort. A autogestão está ligada às experiências históricas de conselhos operários e outras tentativas de transferir o controle dos meios de produção para os trabalhadores, como os *soviets* implantados na URSS no início do século XX. Entre as experiências autogestionárias mais importantes, destacam-se a Comuna de Paris de 1871 e o sistema implantado na Iugoslávia em 1950, e também os conselhos operários e práticas autogestionárias que tiveram lugar com a revolução espanhola de 1936, com as lutas no Leste Europeu (Hungria e Polônia) em 1956, com a independência da Argélia em 1962, com a

---

<sup>15</sup> Ver principalmente o livro *Uma utopia militante: repensando o socialismo* (*op. cit.*) e o artigo “Mercado e cooperação: um caminho para o socialismo”, in: F. Haddad (org.), *Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda*, Petrópolis, Vozes, 1998.

<sup>16</sup> Aliás, é no sentido de garantir a liberdade de escolha na economia socialista que Singer defende a permanência de outros modos de produção (excluindo obviamente a escravidão e a servidão, mas incluindo o capitalismo, se o trabalhador desejar ser assalariado por opção e não por falta de opção), assim como defende a existência de mercado. Esta concepção é controversa. Em seminário sobre economia socialista exposto por Singer no Instituto da Cidadania, ligado ao PT, o professor de economia da PUC-SP João Machado, convidado para o papel de debatedor, criticou fortemente o mercado no socialismo, mesmo com os mecanismos regulatórios propostos por Singer. Machado questionou que a criação de cooperativas em condições de competir com empresas capitalistas no mercado capitalista seja adotada como estratégia do movimento socialista. Segundo ele, os critérios de eficiência desta concepção só podem ser capitalistas, com o risco de admitir fundamentalmente práticas como redução de custos (inclusive de salários), desrespeito à ecologia, propaganda enganosa etc. O debate entre Singer e Machado foi registrado no livro *Economia Socialista* (São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000), com apresentação de Luiz Inácio Lula da Silva e Antônio Cândido.

Primavera de Praga na Checoslováquia em 1968 e com a Revolução dos Cravos em Portugal em 1974; mais recentemente, com o movimento que deu origem ao Solidarnosc (Solidariedade) na Polônia, em 1980; e também experiências na América Latina, durante os anos 1960 e 1970 (Bolívia, Peru, Chile, Argentina e também Brasil, com as greves de Contagem e Osasco, em 1968) e a revolução sandinista, na Nicarágua, em 1979<sup>17</sup>.

### **Economia solidária, economia social e a dádiva: o debate franco-canadense**

A economia solidária é às vezes chamada de economia social. O sociólogo francês Jean-Louis Laville, do CRIDA (Centro de Pesquisa e Informação sobre a Democracia e a Autonomia) nota que estas duas concepções existem hoje na França e outros países de língua francesa, como o Canadá (em especial a província de Quebec)<sup>18</sup>. Nestes países, elas ainda são concepções distintas, embora sua complementaridade esteja em construção. De modo análogo a Singer, autores franceses e canadenses remetem a *economia solidária* às práticas de ajuda mútua e autogestão das experiências associativas do século XIX, que teriam lançado as bases originais de um projeto político, mas foram reprimidas. Porém suas características pioneiras permaneceram na França nos estatutos jurídicos obtidos desde o século XIX e regulamentados como *economia social*: cooperativas, associações e sociedades mútuas de seguros (*mutuelles*). Estes três estatutos da economia social garantiram a institucionalização de organizações caracterizadas por limitar a apropriação dos ganhos da atividade econômica por parte dos que nela investem capital, privilegiando ao invés a constituição de um patrimônio coletivo<sup>19</sup>.

Parte da economia social teria reagido à recente ascensão da proposta de economia solidária procurando confiná-la ao papel de solução emergencial para populações de baixa renda, embora as origens desta proposta sejam anteriores ao atual contexto de exclusão social. O ressurgimento da economia solidária, no rastro dos novos movimentos sociais europeus, se deu em parte para questionar uma economia social em vias de se desvirtuar dos princípios democráticos em nome de competência técnica e competitividade no mercado, e de se confundir com mera compensação

<sup>17</sup> C. Nascimento, "Autogestão e economia solidária", in: *Democracia e Autogestão* (número especial *Temporales*), São Paulo, Humanitas (FFLCH-USP), 1999, pp. 97-145; Eric Hobsbawm (org.), *História do Marxismo* (7 vols.), Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984; E. Mandel, *Controle ouvrier, conseils ouvriers, autogestion*, Paris, Maspero, 1970, e *Da comuna a maio de 68*, Lisboa, Antídoto, 1979; A. Pannekoek, *Les conseils ouvriers*, Paris, Béliabaste, 1936; C. Castoriadis, "Autogestão e hierarquia", in: *Socialismo ou barbárie: o conteúdo do socialismo*, São Paulo, Brasiliense, 1983, pp. 211-226.

<sup>18</sup> J. L. Laville, "Vers une économie sociale et solidaire?", in: *Revue Internationale de l'Économie Sociale*, nº 28, 2001, pp. 39-53. Ver também Laville, *L'économie solidaire: une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, 1994; P. Sauvage et al., *Réconcilier l'économique et le social*, Paris, OCDE, 1996; e B. Lévesque et al., *La nouvelle sociologie économique*, Desclée de Brouwer, 2001.

<sup>19</sup> Algumas organizações adotam a figura jurídica de não-lucratividade e outras não, mas Laville ressalta que isso não é determinante. A concepção de "setor não-lucrativo" nos países de língua inglesa (onde estas organizações são consideradas fruto de uma mesma gênese associativa, incluindo os sindicatos) distingue-se da concepção de "economia social" nos países de língua francesa, onde a diferenciação não se dá entre entidades lucrativas e não-lucrativas, mas entre *sociedades capitalistas* e *organizações de economia social*, e o critério é "a existência de regras estatutárias que garantem o princípio geral de não-domação do capital" (*idem*, p. 40).

aos efeitos sociais da economia de mercado. A economia solidária ressalta a dimensão política original, como observa Laville:

“Ao contrário do que pode levar a crer o encampamento da palavra solidariedade pelos promotores de certas ações caritativas, a economia solidária não é um sintoma da desregulação que quer substituir a ação pública pela caridade, nos levando a mais de um século atrás. Ela emana de ações coletivas que visam instaurar regulações internacionais e locais, completando as regulações nacionais ou suprimindo suas lacunas. (...) A economia solidária busca uma *democratização da economia* articulando as dimensões de reciprocidade e redistribuição da solidariedade para reforçar a capacidade de resistência da sociedade à atomização social, acentuada pela monetização e mercantilização da vida cotidiana.”<sup>20</sup>

Ao lado da economia solidária, a outra corrente importante na França são os intelectuais ligados ao M.A.U.S.S., sigla para o *Movimento Anti-Utilitarista nas Ciências Sociais*, que propõe a crítica ao economicismo nas ciências sociais e ao racionalismo instrumental na filosofia moral e política – sob inspiração do antropólogo Marcel Mauss, que em sua obra mais célebre, *Ensaio sobre a dádiva* (1924), desafiou os fundamentos filosóficos da teoria econômica moderna, segundo os quais toda relação humana teria origem no utilitarismo e na troca. Sobrinho e discípulo de Émile Durkheim e considerado o precursor da antropologia francesa, Mauss era também membro ativo do movimento cooperativista e partilhava das idéias de Owen e Proudhon de que o socialismo seria construído de baixo para cima a partir da invenção de instituições alternativas. Segundo o professor de Antropologia da Universidade de Yale David Graeber, o *Ensaio sobre a dádiva* é sobretudo uma resposta à experiência russa da Nova Política Econômica (decretada por Lenin em 1921), que renunciara às tentativas precedentes de abolir o comércio<sup>21</sup>. A NPE teria levado Mauss a reconhecer que as relações de compra e venda não poderiam ser eliminadas da sociedade a curto prazo. Mas ele defendia que era possível se desvincular do *ethos* do mercado, organizar o trabalho de modo cooperativo, garantir uma proteção social efetiva e criar um novo *ethos* segundo o qual a única justificativa para a acumulação da riqueza seria a capacidade de dar tudo.

Em sua extensa pesquisa histórico-etnográfica, Mauss concluiu que, em todas as sociedades não-ocidentais, os objetos circulavam não sob a forma de troca, mas sob a forma de *dádiva*. Isso não significava que as economias da dádiva não fossem às vezes extremamente competitivas, mas isso ocorria de um modo radicalmente oposto à economia de mercado: num confronto de rivais, em vez de acumular o máximo possível, os ganhadores eram os que conseguiam dar o máximo possível. Para Graeber, a análise de Mauss remete em parte às teorias marxistas da alienação e reificação desenvolvidas na mesma época por autores como Georg Lukács, porque

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 47-8 (grifo nosso).

<sup>21</sup> D. Graeber, “Give it away: the new maussketeers”, artigo publicado na revista *In These Times* de 21/8/2000 (disponível em: <http://www.inthesetimes.com>). O MAUSS edita, em conjunto com as editoras *La Découverte* e *Syros*, uma coleção de ensaios, entre os quais a série “Economia solidária e democracia”, da qual também participa o CRIDA. Alguns volumes recentes são os de G. Carvalho e S. Dzimira, *Don et économie solidaire: esquisse d'une théorie socioéconomique de l'économie solidaire*, 2000; e de J. L. Laville, A. Caillé *et. al.*, *Association, démocratie et société civile*, 2001. Ver também a página do movimento (<http://www.larevuedumauss.com>), que disponibiliza todos os números da revista.

mostra que nas economias de mercado as trocas se revestem de dimensão impessoal e transformam tudo em objeto, ao passo que as economias da dádiva funcionam de modo totalmente contrário: o que importa é a relação entre pessoas, o objeto da troca é na verdade a criação de laços de amizade ou a confrontação de rivalidades (e somente em segundo plano a circulação de riquezas)<sup>22</sup>. Mas o que torna as idéias de Mauss incrivelmente atuais é a sua conclusão de que a dádiva não só fundamentaria as sociedades não-ocidentais, como também estaria presente nas modernas sociedades ocidentais, embora em menor grau.

Formado em 1981, o grupo do MAUSS resgatou as idéias de Mauss (e outros autores, como Karl Polanyi) e desde 1993 publica uma revista regular, *La Revue du MAUSS*, na qual já contribuíram importantes sociólogos, economistas e filósofos de vários países, como Polanyi, Cornelius Castoriadis, Claude Léfort, Chantal Mouffe, Ernesto Laclau, C. B. Macpherson, Albert Hirschmann, Jon Elster, Robert Castel e Paul Hirst. Entre seus principais temas, o MAUSS discute a elaboração do “paradigma da dádiva” e o papel da economia solidária, critica a teoria dos jogos e defende a interdisciplinaridade nas ciências humanas e a existência de uma sócio-economia ou nova sociologia econômica, e se engaja em debates públicos, como a crítica ao desmantelamento do Estado de Bem Estar Social francês e a defesa de uma “renda cidadã” (a que também chamam de “alocação universal”).

### **Economia solidária e economia popular: o debate latino-americano**

Nos países da América Latina, a discussão sobre economia solidária está para a maioria dos autores ligada ao contexto de crise econômica e exclusão social, e tem relação direta com a emergência de uma economia popular, e com questões correlatas – como informalidade, desemprego, precarização, marginalidade, e outras condições características do mundo do trabalho nestes países. Alguns autores latino-americanos que se debruçam sobre as formas de economia popular enxergam nelas não só atividades econômicas desenvolvidas por setores populares para tentar satisfazer necessidades básicas, mas também atividades econômicas *cujo objetivo não é a acumulação de capital* – interpretação mais polêmica, porque ainda não há evidência definitiva de que a economia popular esteja se consolidando como alternativa à economia capitalista.

\*\*\*

No Chile, o sociólogo Luis Razeto e o grupo de pesquisadores associados a ele no PET (Programa de Economia do Trabalho) vêm estudando o que chamam *economia popular* há duas décadas, e estabelecem uma tipologia para dar conta de suas diversas formas – que podem ser individuais, familiares e associativas. Entre as primeiras, Razeto inclui soluções assistenciais (da mendicância às organizações de caridade), iniciativas individuais informais (comércio ambulante, serviços domésticos, “flanelinhas” etc.), microempreendimentos de caráter familiar, com até três

---

<sup>22</sup> Graeber, *idem*.

sócios (pequenos comércios, serviços de costura etc.), e chega a citar atividades ilegais ou mesmo criminosas (prostituição, roubos, tráfico de drogas etc.) como formas de resistência à pobreza.

No caso das formas associativas, Razeto e seus associados propõem o termo *organizaciones económicas populares* (OEPs) para designar iniciativas que tenderiam a uma consciência de solidariedade e seriam orientadas para as necessidades integrais (e não só econômicas) dos membros do grupo. Enquanto iniciativas populares, as OEPs se caracterizam não pela posse de capital mas pela carência deste: a distribuição dos excedentes costuma atender apenas o mínimo para a subsistência e a valorização do trabalho ao invés do capital aponta para a tendência à produção associada. Razeto foi um dos primeiros autores, ainda em 1984, a enfatizar a idéia de *economía de solidaridad*, chamando atenção para sua dimensão ética e até espiritual, sob uma perspectiva cristã. Em formulações mais recentes, ele agrega dimensões políticas, vinculando a economia de solidariedade também às formas coletivas das lutas por transformações sociais, por direitos humanos e das minorias, por questões ecológicas e por um desenvolvimento alternativo<sup>23</sup>.

Razeto propõe a seguinte tipologia de OEPs: pequenas unidades de produção e comercialização de bens e serviços (*talleres laborales*), que em geral trabalham em condições igualitárias e com recursos limitados; organizações de desempregados (*cesantes*), que funcionam como agências de empregos; organizações para obtenção e preparação de alimentos e outros recursos básicos, como cozinhas comunitárias (*ollas comunes*) – onde mulheres de um bairro ou trabalhadores grevistas se reúnem para preparar coletivamente alimentos doados ou comprados também de forma coletiva e vender as refeições a preço de custo –, restaurantes populares (*comedores populares*), comitês de abastecimento, hortas familiares etc.; organizações para problemas habitacionais, para ocupar terra, ou comprar e construir coletivamente, ou obter serviços de infraestrutura; e organizações de serviços, para atender coletivamente problemas de saúde, educação, lazer etc. em bairros pobres.

Pesquisas do PET na região de Grande Santiago indicam um significativo aumento das OEPs em uma década: de 492 OEPs em 1981, o número subiu para cerca de 5300 OEPs em 1992 (aproximadamente 50 mil trabalhadores, beneficiando 200 mil pessoas ao todo). Segundo Lia Tiriba, estes dados indicam que atividades antes percebidas como estratégias de *subsistência* e *sobrevivência* passaram a ser entendidas como integração econômica e muitas vezes como estratégia de *vida*, com exemplos de pessoas antes envolvidas nestas organizações apenas para

---

<sup>23</sup> Razeto possui extensa obra dedicada ao estudo da economia popular e economia solidária, como *Economía de solidaridad y mercado democrático* (2 vol.), Santiago, PET, 1984-1985 e *Las organizaciones económicas populares – 1973-1990*, Santiago, PET, 1990. Aqui foram consultados os artigos "Economía de solidaridad e organização popular", in: M. Gadotti & F. Gutierrez, *Educación comunitária e economía popular*, São Paulo, Cortez, 1993, pp. 31-41; "O papel central do trabalho e a economia de solidariedade", in: *Proposta*, nº 75, 1997/98, pp. 91-99; e "La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto", in: *Persona y Sociedad*, vol. 13, nº 2, Santiago, 1999. Para uma revisão da obra de Razeto, ver a tese de doutorado em Sociologia de Lia Tiriba, *Economía popular y crisis del trabajo asalariado: de las estrategias de supervivencia a la producción de una nueva cultura del trabajo*, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

reduzir seus problemas de desemprego que passaram a afirmar não estarem mais interessadas em voltar ao mundo do trabalho assalariado<sup>24</sup>.

\*\*\*

Na Argentina, o economista José Luis Coraggio, reitor da Universidade Nacional de General Sarmiento, entende a *economia popular* como um conjunto de atividades econômicas realizadas pelos trabalhadores e suas famílias para obter meios de vida ou melhorar suas condições de vida<sup>25</sup>. Como núcleo elementar desta economia popular, ele adota a *unidade doméstica*, concebida menos como família nuclear e mais como família extensa, incluindo relações por afinidade. Estas unidades são formadas por trabalhadores, que dependem da realização contínua de sua força de trabalho para sua reprodução simples ou ampliada (melhoria estrutural da qualidade de vida). Para Coraggio, o objetivo da unidade doméstica não é a maximização do lucro, mas a reprodução da vida de seus membros. Para alcançar este objetivo, os trabalhadores podem obter produtos diretamente (auto-consumo, o que é trabalho de reprodução propriamente dito, incluindo o trabalho solidário para consumo coletivo) ou trocá-los no mercado por sua força de trabalho ou por bens e serviços produzidos com meios próprios.

Esta definição procura reestabelecer relações entre as atividades de produção e de reprodução, as quais o capitalismo tenderia a separar. Em geral, atividades realizadas dentro da unidade doméstica são consideradas consumo, mas, se fossem isoladas, seriam produção (só que não mercantil). Para Coraggio, a economia popular inclui atividades não econômicas, que em princípio não buscam a produção ou consumo de bens e serviços, mas que ele leva em conta porque também se destinam à reprodução ampliada de vida (como organizações de reivindicação coletiva e atividades de educação, cultura e lazer). A categoria também não reduz a economia popular ao setor informal, pois leva em conta o trabalho assalariado formal, nem se limita às atividades econômicas dos pobres, pois pode incluir atividades que geram renda alta e estável para trabalhadores e suas famílias. Por outro lado, o autor exclui as empresas formais ou informais cujo objetivo é a acumulação privada de lucros com base em exploração do trabalho assalariado, e também as unidades “rentistas” cuja reprodução não depende do trabalho ou de pensões derivadas do trabalho que já realizaram.

Coraggio observa que, ainda que não apresente a mesma polarização entre capital e trabalho da economia capitalista, a economia popular contém outras formas de exploração do trabalho, e admite grande diversidade dentro e entre suas unidades em termos de condições de vida alcançadas, regras de distribuição interna e grau de consciência sobre estas “estratégias” de reprodução. Apesar de diferente do mundo das empresas capitalistas, a economia popular não

<sup>24</sup> L. Tiriba, *op. cit.*

<sup>25</sup> J. L. Coraggio, *Economia urbana: la perspectiva popular*, Quito, Instituto Frónesis, 1994; “Alternativas para o desenvolvimento urbano em um mundo globalizado”, in: *Proposta*, nº 72, 1997, pp. 30-38; “Da economia dos setores populares à economia do trabalho”, in G. Kraychete *et. al.* (org.), *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*, Petrópolis, Vozes-UCSAL, 2000, pp. 91-141; e “Ante la flexibilización laboral: pautas para el desarrollo de una economía del trabajo” (borrador), *mimeo*, 2000, 63 p.

corresponde a uma economia de solidariedade, porque, além de possuir papel mais redistribuidor do que criador de riquezas, ainda é segmento integrado e em parte culturalmente subordinado ao capitalismo, mas o autor vislumbra a possibilidade de transformar este quadro.

Ele concebe três subsistemas de economia distintos – economia empresarial, economia pública e economia popular – e propõe que a economia popular se desenvolva até se transformar numa *economia do trabalho*, que exista em interação contraditoriamente complementar com o capital, limitando seu poder e obrigando-o a assumir outras responsabilidades sociais. Não se trata de substituir sistema capitalista, mas chegar a um sistema misto, composto dos três subsistemas, onde a economia do trabalho alcance condições e recursos iguais aos outros dois, para distribuir estruturalmente com mais igualdade e voltar-se mais para a solidariedade (por exemplo, o Orçamento Participativo seria uma instituição própria de uma economia mista onde a economia do trabalho tem força para contrabalançar as prioridades de empresas e Estado).

Segundo Coraggio, há abordagens diferentes para desenvolver a economia popular em direção à proposta alternativa de economia do trabalho: algumas se restringem a mudanças na regulação estatal para que o setor saia da informalidade; outras enfatizam a competitividade no mercado e propõem a modernização empresarial do setor, inclusive para os empreendimentos de caráter associativo; e há ainda as que pretendem estender valores de solidariedade e reciprocidade de baixo para cima, a partir do apoio a iniciativas locais. Coraggio identifica-se claramente com esta terceira abordagem como forma de construir a economia do trabalho a partir da economia popular, mas defende atenção às questões de macro-escala tanto quanto às de micro-escala, com transformações estruturais, injeção de recursos (como redirecionamento dos recursos aplicados em programas assistenciais administrados de forma clientelista) e sinergia com as demais lutas políticas (que ele não enxerga apenas como lutas pelo governo).

\*\*\*

No Peru, o sociólogo Aníbal Quijano – que, junto com José Nun, foi um dos principais autores a introduzir, nos anos 1960, a idéia de *marginalidade* dentro das ciências sociais latino-americanas – analisa em livro recente pesquisas como as de Razeto, Coraggio e outros, para tratar de formas de sobrevivência dos marginalizados que não haviam sido suficientemente estudadas (embora já fossem então sugeridas) por sua teoria do *pólo marginal*: as unidades econômicas baseadas em relações de reciprocidade e organizadas como comunidade<sup>26</sup>.

Dois conceitos são fundamentais em sua análise: a *reciprocidade*, relativa ao estabelecimento de relações econômicas fora do mercado e entre sujeitos socialmente iguais, e a *comunidade*, que ele define como “modo de organização e gestão coletiva onde todos os membros, individualmente, se consideram socialmente iguais”. Quijano lembra que ambos foram elementos centrais da vida social na América Latina pré-colonial (e no Peru em especial), embora suas formas atuais devam ser compreendidas como produto do mundo urbano moderno: ao contrário

<sup>26</sup> A. Quijano, *La economía popular y sus caminos em América Latina*, Lima, Mosca Azul, 1998.

de comunidades tradicionais, fechadas e hierarquizadas, as atuais caracterizam-se por decisões coletivas tomadas sob critérios de igualdade entre os membros.

O autor analisa o surgimento das formas comunitárias atuais dentro do processo histórico de esgotamento da mercantilização da força de trabalho enquanto conseqüência de uma contradição, presente sobretudo no “terceiro mundo”: de um lado, formas pré-capitalistas de produção se dissolvem e liberam crescente força de trabalho, que o capitalismo é incapaz de absorver totalmente; de outro, diante desta incapacidade de absorção, formas não-salariais tendem a ser reproduzir como no passado, agora sob as condições do capital e em articulação com ele. É para esta população sem capital e impedida de vender sua força de trabalho que a reciprocidade e a comunidade emergem como formas de organização para a sobrevivência, mas não são as únicas formas e coexistem inclusive com formas arcaicas, como a escravidão e a servidão, ou combinadas com salário. Quijano enfatiza que unidades organizadas *unicamente* segundo princípios de reciprocidade e comunidade constituem um setor consideravelmente menor dentro do universo da economia popular – embora sua presença na América Latina seja importante, sobretudo quando se considera que a reciprocidade existe de modo generalizado no restante da economia popular.

Ao contrário de Razeto e seus associados, Quijano compartilha da visão mais cautelosa de autores que reconhecem a importância de organizações como as OEPs entre os setores populares, porém percebem nelas tensões entre as práticas comunitárias e um individualismo ainda muito acentuado. Para ele, as relações de reciprocidade e comunidade nestas formas econômicas populares não são “resultado de comportamentos e decisões ideológicas nem de visões intelectuais, nem de uma prévia e separada ‘ética da solidariedade’”. Não são intento político-ideológico de ‘construir’ sociedades utópicas”, como foram os *kibbutz*<sup>27</sup>.

Na verdade, o autor reconhece a existência de um setor relativamente amplo da economia que não funciona com base na troca de força de trabalho por salário e no mercado (ou não apenas, combinando-se com outras formas de pagamento) e que se organiza sob formas predominantemente familiares (e eventualmente comunitárias) de controle e gestão dos meios de produção. Mas ressalta que este setor admite em algum grau formas de trabalho assalariado, orienta-se para a acumulação e o lucro e estrutura-se de forma hierárquica, funcionando parcial ou totalmente segundo a lógica capitalista. Em suas palavras, trata-se, em muitos casos, de um “capitalismo dos pobres”.

Quijano admite algo como uma “economia popular” nos termos de Coraggio (ou seja, um setor que envolve os que dependem do trabalho para atender suas necessidades de sobrevivência), mas dentro de uma ambígua combinação entre padrões de reciprocidade e padrões do capital, onde são estes últimos que ainda predominam – o que, segundo ele, não é suficiente para admitir a existência de uma “economia alternativa” ao capital. O autor acredita que

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 141.



uma mudança súbita na geração de empregos e salários significativos enfraqueceria bastante estas experiências, mas, como é difícil imaginar esta mudança súbita em futuro próximo, reconhece a importância de prestar atenção nestas organizações.

Como principais OEPs (no sentido de Razeto de organizações econômicas solidárias) peruanas, Quijano aponta as *ollas comunes*, os *comedores populares* e os *comités de vaso de leche* (copo de leite) – que possuem em comum o fato de serem orientados para a alimentação, isto é, a sobrevivência imediata. As cozinhas comunitárias são instáveis, formadas apenas durante períodos de crise aguda. Os restaurantes populares, mais regulares, foram originalmente formados pela Igreja ou pelo Estado, mas hoje muitos são autogestionários. E os comitês do copo de leite, organizados por mulheres que preparam o leite dado pelo Estado e o distribuem a crianças em idade escolar, foram criados com apoio do governo da Esquerda Unida em Lima (1983-1987) mas existem hoje no plano nacional.

Quijano é mais cético, porém, quanto às relações de reciprocidade e comunidade dentro dos grupos de produção mercantil em pequena escala (*microtalleres*), muitos dos quais seriam microempresas, e das empresas autogestionárias, que, formadas em sua maioria sob regime militar (como aliás as do Chile), não guardariam vínculos com o ideal de autogestão. Na zona rural, onde as cooperativas são mais frequentes, em especial em países como a Colômbia (e suas *bodegas* ou armazéns comunitários), Quijano cita estudos para apontar a fragilidade econômica destas organizações ou sua degeneração em termos autogestionários, permanecendo extremamente dependentes do apoio externo da Igreja ou do Estado. Segundo ele, apenas se consolidaram como empresas solidárias aquelas organizações comunitárias com longa história de práticas autônomas, como o documentado caso de Taquile, povoado insular no Lago Titicaca, onde todas as atividades de turismo são geridas coletivamente, em benefício da comunidade.

O que Quijano considera realmente promissoras, mais além das OEPs (baseadas ou não em relações exclusivas de reciprocidade), são as experiências de *autogoverno local* – menos por sua dimensão econômica do que por sua dimensão política. O caso mais famoso, reconhecido nacional e internacionalmente como referência de organização comunitária, é o de Villa El Salvador (VES), assentamento que se formou na periferia de Lima a partir de conflituosa ocupação de terras em 1971. A população, na época em torno de 100 mil pessoas, organizou-se através da CUAVES (Comunidade Urbana Autogestionária de Villa El Salvador) para a gestão do espaço, construção de residências individuais e prédios comunitários (escolas, asilos, ginásios), arborização de ruas e parques, e obtenção de serviços de urbanização, saneamento, saúde e educação – seja realizando-os por conta própria, seja pressionando o poder público para tal. Embora a população de VES não tenha saído do nível da sobrevivência, criou fortes laços de solidariedade entre si, que contribuíram para a construção de uma identidade coletiva e autônoma, em contraposição à concepção de Estado paternalista.

A estrutura altamente descentralizada e participativa de Villa El Salvador se estabeleceu desde a organização dos moradores de cada bloco de casas (chamado *manzana*, ou maçã) em assembléias para eleger delegados, que por sua vez elegiam comitês dos grupos residenciais, que por sua vez elegiam o Conselho Executivo Comunal e outros órgãos centrais de gestão. Toda essa estrutura implicava que cada representante, de qualquer nível, vinha necessariamente da assembléia de uma das “maçãs” e estava submetido à sua contínua avaliação, o que exigia o envolvimento direto de todos os membros da comunidade no debate e nas decisões. Em 1983, VES foi oficialmente transformada em distrito e desde então, metade de seus recursos são próprios e a outra metade provém dos repasses do fundo nacional dos municípios.

Hoje, com mais de 300 mil habitantes, o modelo de gestão de VES já não funciona como antes, por conta do tamanho e porque parte da infraestrutura básica já foi obtida. Embora a solidariedade se mantenha, sobretudo em casos de emergência, a participação é mais frágil, e os grupos residenciais carecem de vida orgânica. Lideranças de organizações de VES avaliam que não se pode chamar o modelo atual de autogestão, porque a autogestão pressupõe capital rotatório que se reproduza, a partir dos próprios esforços. Em VES, essa auto-sustentação não é possível – embora haja experiências concretas de organização, sobretudo por parte de mulheres, como o *vaso de leche* e os *comedores*, e até pequenas unidades produtivas (de alimentos, roupas e calçados) que no entanto são muito flutuantes e não dispõem de capacitação ou capital.

O foco de projetos mais recentes voltou-se para o setor produtivo. Se no princípio VES era uma cidade-dormitório para trabalhadores em Lima, hoje também há trabalho dentro, principalmente em comércio e serviços – mas não na produção. O Parque Industrial existente no distrito (desativado quando da época do assentamento) fora inicialmente destinado à produção industrial em VES sob a gestão comunitária da CUAVES, mas recentemente foi reorganizado pelos governos de Lima e do Peru para abrigar micro e pequenas empresas. Embora estas careçam de capital e capacitação, são pequenas empresas capitalistas e não de propriedade comunal ou social. A princípio, a CUAVES também estimulou formas de autogestão em atividade econômicas, mas estudos atuais mostram que, no caso da produção e do comércio, não há relações de reciprocidade e comunidade muito além do nível familiar e o modelo de autogestão produtiva não foi bem-sucedido – como aliás em todo o Peru, conforme argumentam Quijano e outros autores peruanos<sup>28</sup>.

\*\*\*

---

<sup>28</sup> Algumas informações aqui discutidas aparecem em pesquisa realizada por Quijano e outros no volume *Villa El Salvador: Poder y Comunidad*, Lima, CEIS-CECOSAM, 1996. Ver também as entrevistas com Esperanza de la Cruz e Ana Uriarte, dirigentes de organizações de mulheres de VES, e Michel Azcueta, prefeito de VES eleito em 1996, in: *Boletín CF + S (Ciudades para um Futuro más Sostenible)*, nº 4, 1998. Outra fonte de informação sobre VES é a página do Habitat (o Centro sobre Assentamentos Humanos da ONU – <http://www.unch.org>), que promove o concurso *Best Practices* (Melhores Práticas), no qual VES foi escolhido como uma das Melhores Práticas de Governo Urbano.

Na Nicarágua, o sociólogo Orlando Nuñez Soto, ligado à FSLN (Frente Sandinista de Libertação Nacional) e diretor do CIPRES (Centro para Investigação, Promoção e Desenvolvimento Rural e Social), retoma a tradição marxista para propor a economia solidária como um projeto de emancipação que não pode ser compreendido fora de contexto revolucionário que lhe dê sustentação:

“A grande diferença, em relação às revoluções anteriores, está em que, na economia solidária, não é preciso esperar pela tomada do poder político para que os avanços aconteçam - ela mesma é parte da tomada do poder político, ela mesma é parte da revolução, ela mesma é parte da transição e da construção do socialismo.”<sup>29</sup>

Nuñez revisa as lições históricas das revoluções socialistas, que se caracterizaram todas pelo cunho político e nacional, e mostra que, embora importantes, o campo político e o marco nacional possuem limites que só podem ser resolvidos quando envolvem a superação de questões econômicas e culturais. A exemplo de autores marxistas como Singer, Nuñez entende que a revolução socialista deve percorrer o mesmo caminho que a revolução capitalista, ao questionar a velha ordem ainda dentro dela. Trata-se, como para Singer, de uma revolução social (Nuñez fala em “revolução do modo de vida”), empreendida de baixo, através de novas formas de propriedade e de produção, encarnadas no seio da sociedade civil.

Diante da crise da esquerda – de um lado, pelos limites derivados da contradição entre propriedade estatal e controle operário, que teriam levado as revoluções políticas socialistas ao fracasso, e de outro, pelo desaparecimento do sujeito marxista da revolução –, Nuñez chama a atenção para novas organizações e movimentos sociais em todo o mundo, cujo denominador comum é o discurso em torno do empoderamento progressivo da sociedade civil e do controle social do Estado, do mercado e da vida cotidiana. É nesse contexto que propõe, em seu *Manifesto Associativo e Autogestionário*, o debate sobre a necessidade e a possibilidade de uma agenda de emancipação social, que incorpore o objetivo de empoderamento político da sociedade civil mas avance também sobre um projeto de socialização da economia, desenvolvido a partir da economia popular.

Para isso, a economia popular – composta, segundo ele, por famílias camponesas, trabalhadores autônomos informais, microempresas de autoconsumo, e outros sujeitos econômicos empobrecidos pela diferenciação do mercado capitalista – deverá superar sua atomização desvantajosa e assumir formas cada vez mais sociais de produzir, comercializar e distribuir, como aliás já estaria acontecendo. Com efeito, Nuñez identifica dentro da economia popular novos sujeitos que adotam a propriedade social, em experiências marcadas por duas características principais: o *associativismo*, porque as pessoas decidem se agrupar para realizar de forma horizontal e conjunta uma atividade que combina esforços individuais e coletivos; e a

<sup>29</sup> O. Nuñez, “Os caminhos da revolução e a economia solidária”, in: *Proposta*, nº 75, 1997/98, pp. 48-58. Ver também *La economía popular, asociativa y autogestionaria*, Manágua, CIPRES, 1996; e *El manifiesto asociativo y autogestionario*, Manágua, 1998.

*autogestão*, porque as pessoas exercem seu direito ao autogoverno, individual e coletivo, e participam da administração de seus recursos, sem intervenção de autoridade exterior e sem hierarquia interna. O projeto associativo e autogestionário de Nuñez enfatiza as células encarregadas da gestão econômica, como as cooperativas, em parte devido à centralidade adquirida pelo mercado na sociedade capitalista – mas também passa necessariamente pela generalização de organizações autônomas no plano social e político.

Nuñez entende que os sujeitos de uma nova economia devem ser produtores que não explorem a força de trabalho e trabalhadores que não sejam explorados por interesses externos. Mas defende que estes produtores-trabalhadores tenham acesso à propriedade (uma suposta contradição para a doutrina socialista marxista, porque sinônimo de diferenciação social); que atinjam mais cotas de mercado, a fim de capturar os excedentes; e, como os excedentes estão localizados na intermediação, através da qual o trabalho dos produtores-trabalhadores é indiretamente explorado, que estejam dispostos a controlar diretamente segmentos do capital (outra contradição, porque sinônimo de alienação). Segundo Nuñez, trata-se aparentemente de uma proposta do que é conhecido como "capitalismo popular" (em si mesmo uma contradição, porque o capitalismo é excludente por natureza), mas com uma diferença fundamental, que é o que justifica sua defesa: "o *associativismo* dos produtores-trabalhadores para superar a intermediação, ao mesmo tempo em que os excedentes são socializados cada vez mais e sem abandonar necessariamente o caráter individual da sua produção"<sup>30</sup>. O associativismo e a autogestão não eliminam imediatamente a divisão do trabalho, a propriedade privada ou o mercado, mas podem gradativamente criar as bases para extinguir a apropriação particular dos excedentes, neutralizar as tendências concentradoras do mercado capitalista, melhorar a correlação de forças produtivas, complementar o controle social do Estado e servir de escola para a formação de novas relações sociais de produção.

Segundo Nuñez, em um primeiro momento o controle sobre a propriedade e o capital somente pode ser considerado como um controle *local*, o que implicaria um caminho diferente – embora complementar – do controle político, nacional e estatal sobre a propriedade e o capital (o modelo estatista da revolução socialista): "as revoluções políticas nacionais que conhecemos no passado cada vez mais darão lugar a revoluções sociais de caráter local ou municipal"<sup>31</sup>. Mas esses caminhos não são excludentes entre si: Nuñez vislumbra uma economia socialista onde haverá empresas estatais, empresas cooperativas ou associativas, e também empresas municipais de propriedade da comunidade (como já há em alguns lugares). E, na medida em que as organizações sociais avancem no controle econômico de seu setor, também avançarão no controle político local, e então, com o respaldo de significativas cotas de poder local em cada comunidade, estarão se reforçando, pela associação, no poder político nacional.

---

<sup>30</sup> *Idem*, "Os caminhos da revolução...", p. 53.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

Nuñez reconhece a polêmica em torno da economia solidária dentro da esquerda, mas adverte para a necessidade de debate efetivo – para evitar o mesmo que, segundo ele, ocorreu com a polêmica em torno da participação dos partidos marxistas na democracia parlamentar, cuja ausência de debate teria originado uma grave e falsa dissociação entre socialismo e democracia – e isso inclusive já estaria sendo feito na prática pelos milhões de integrantes do movimento cooperativista mundial, ou em países como Cuba, China, e na própria Nicarágua.

### **3.3. Economia solidária no Brasil**

No Brasil, a recente multiplicação de experiências de economia solidária tem despertado crescente interesse entre teóricos e atores sociais, que tendem a considerar o fenômeno dentro do contexto de crise, desemprego e exclusão que caracteriza a realidade brasileira desde a década de 1980. Dados da Organização Cooperativa Brasileira revelam um aumento expressivo do cooperativismo no Brasil na última década: de 2,8 milhões de cooperados em 3,5 mil cooperativas em 1990, o número subiu para 5 milhões de cooperados em 7 mil cooperativas em 2001. Mas a maioria das iniciativas de economia solidária aqui relatadas não são filiadas à OCB, em primeiro lugar porque muitas delas não conseguem se legalizar como cooperativas (devido às exigências financeiras e jurídicas), e em segundo porque quase todas se colocam como alternativa a uma concepção desvirtuada de cooperativismo que estaria presente nas grandes cooperativas filiadas à federação oficial, onde mais de um terço dos trabalhadores são funcionários contratados e não membros cooperados. O discurso das lideranças da OCB indica uma tentativa de colocar o tema do cooperativismo acima do debate socialismo X capitalismo, negando as raízes históricas das lutas sociais e trabalhistas que a maioria das entidades de apoio à economia solidária procura recuperar.

As cooperativas brasileiras são regulamentadas pela Lei 5.476/71 (alterada parcialmente pela Lei 6.981/82). Esta lei tem exigências que com freqüência inviabilizam a formalização de cooperativas entre as pessoas mais pobres, como o número mínimo de 20 sócios-fundadores e a tributação dupla dos cooperados (como sócios de empresa e como trabalhadores autônomos). Aliás, como é legalmente considerado trabalhador autônomo, o cooperado não possui os direitos que a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) assegura aos assalariados. Isso pode levar – e freqüentemente leva – à manipulação por parte de empregadores que demitem seus funcionários e os incentivam a formar cooperativas com o objetivo de recontratá-los em sistema terceirizado, eximindo-se dos encargos trabalhistas e reduzindo a folha de pagamentos. A apropriação da idéia de cooperativismo por parte de empresas que estão longe de ser autogestionárias ou democráticas estabelece uma oposição indesejável entre o trabalho assalariado – que ainda goza de proteções sociais – e o cooperativismo – que estaria reservado a setores precarizados e

desprovidos de direitos. No Brasil, o problema persiste sobretudo no setor de prestação de serviços<sup>32</sup>.

A questão é política e gira em torno de garantir, também nas cooperativas, os direitos sociais e trabalhistas alcançados pelas lutas históricas dos trabalhadores, o que exige um marco regulatório diferenciado para a economia solidária, inclusive com a redefinição de normas tributárias. Já a fiscalização das falsas cooperativas é mais complicada, porque a linha que as distingue das cooperativas autênticas é muito tênue. A melhor forma de ação ainda é informar os cooperados sobre seus direitos na cooperativa, para que passem a participar efetivamente das negociações e decisões sobre seus contratos de trabalho. Quando a cooperativa funciona democraticamente, os trabalhadores têm condições para optar coletivamente por instituir fundos comuns, a serem previstos dentro de cada orçamento para contrato dos serviços da cooperativa.

Em parte por conta destas dificuldades derivadas historicamente da degeneração que também atingiu as cooperativas brasileiras, a proposta da economia solidária ainda não é aceita tranquilamente. Muitos sindicalistas tendem a encarar o cooperativismo com resistência, devido à multiplicação de cooperativas fraudulentas formadas para reduzir custos de mão-de-obra. Dirigentes de alguns movimentos de pequenos agricultores rechaçam a proposta no campo, onde o cooperativismo é associado à imagem das grandes cooperativas agro-industriais que exploram os pequenos agricultores. E lideranças históricas da esquerda brasileira consideram que a economia solidária não passa de um modo de gerar novos capitalistas entre os pobres, chegando a chamá-la de forma de controle social, porque impediria a transformação socialista ao implementar mudanças apenas paliativas nas condições de vida destes pobres.

Apesar disso, a economia solidária tem angariado cada vez mais defensores, que atuam como importantes agentes externos. Destaca-se aqui o papel de setores do sindicalismo e das universidades, de parte da Igreja Católica, de movimentos populares urbanos e rurais, de ONGs envolvidas em lutas pró-cidadania, e de algumas prefeituras e governos estaduais de esquerda. Mas o que faz a economia solidária crescer no Brasil são principalmente experiências construídas na prática através da luta cotidiana dos próprios sujeitos coletivos, que, com apoio destes agentes externos, resgatam de forma recriada a dimensão social e política das formas solidárias de economia, ao se organizarem em grupos de produção associada, cooperativas populares, organizações coletivas em assentamentos rurais, empresas geridas por trabalhadores e outras formas associativas e autogestionárias<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Ver M. I. Pereira, *Cooperativas de trabalho: o impacto no setor de serviços*, São Paulo, Pioneira, 1999.

<sup>33</sup> Grande parte das informações apresentadas nas seções seguintes foram obtidas nos artigos do volume organizado por Paul Singer e André Ricardo de Souza, *Economia solidária no Brasil: a autogestão contra o desemprego*, São Paulo, Contexto, 2000, até agora a publicação mais completa sobre o tema. Outra fonte de interesse foram os textos de Singer para o projeto *Reinvenção da Emancipação Social* (realizado em seis países sob coordenação do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, sobre seis temas, como sistemas alternativos de produção e democracia participativa): "A recente ressurreição da economia solidária no Brasil", disponível em <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa>, e "Economia solidária: um modo de produção e distribuição", in: B. S. Santos (org.), *Produzir para viver: os caminhos da*

### Os Projetos Alternativos Comunitários e o apoio da Cáritas

O papel da Igreja Católica na assistência e organização de movimentos populares tem sido proeminente no Brasil, sobretudo através dos setores influenciados pela Teologia da Libertação, de inspiração marxista, responsáveis pela criação das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) e das Pastorais Sociais, ainda durante a ditadura militar. No caso da economia solidária, o apoio se dá principalmente através da Cáritas, braço da Igreja para a assistência social, presente em 148 países. A Cáritas Brasileira, vinculada diretamente à CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil), foi fundada em 1956. Desde então, passou de projetos essencialmente *assistenciais* para projetos de *promoção humana* e, mais recentemente, começou a estruturar projetos *alternativos*, que se enfatizam claramente a opção pelo “protagonismo dos excluídos” enquanto ações de “caridade libertadora”: os PACs (Projetos Alternativos Comunitários)<sup>34</sup>.

Os PACs incluem, além dos tradicionais projetos de assistência, também projetos de apoio a movimentos populares ou a sindicatos e, mais importante em termos de economia solidária, projetos econômicos coletivos, de produção ou prestação de serviços. A Cáritas oferece aos PACs crédito subsidiado e assessoria técnica, a partir do apoio financeiro de outras Cáritas européias e agências religiosas internacionais como a Misereor, da Alemanha e a Cordaid, da Holanda, além de um fundo nacional de doações (a Campanha Permanente da Solidariedade).

Hoje há milhares de PACs desenvolvidos pelas regionais da Cáritas por todo o Brasil. Só no Rio Grande do Sul, a Cáritas regional já ajudou a organizar cerca de 750 PACs, envolvendo 17 mil pessoas. No campo, muitos dos PACs são desenvolvidos em assentamentos do MST. Nas cidades, os PACs surgem entre grupos de donas de casa de baixa renda, desempregados ou pessoas estigmatizadas (como dependentes químicos, ex-presidiários, deficientes físicos ou mentais) que começam a gerar sua própria renda de forma associada. Muitas destas experiências são conseguem se auto-sustentar e permanecem estagnadas entre a economia e a caridade – mesmo com as importantes mudanças na postura de parte da Igreja no sentido de ações emancipatórias – mas isso não significa que os resultados dos PACs em termos de resgate da cidadania possam ser desconsiderados. Para a Cáritas, trata-se agora de fortalecê-los enquanto parte de um projeto mais amplo, daí a adoção da valorização e promoção da economia popular solidária – através do acompanhamento aos projetos e da criação de fóruns e redes – como uma de suas linhas prioritárias:

“Ao perceber que os PACs eram sementes de um processo mais abrangente, a Cáritas começou a apostar na Economia Popular Solidária (EPS). (...) Com a EPS, as articulações econômicas (cadeia produtiva) e políticas (movimentos sociais) apontam para um projeto nacional de sociedade sustentável.”  
(Cáritas Brasileira, janeiro de 2002)

---

*produção não-capitalista*, o segundo volume da coleção “Reinventar a emancipação social: para novas utopias” (7 vols., São Paulo, Civilização Brasileira, 2002).

<sup>34</sup> Ver A. Bertucci, “Limites e possibilidades de organização dos excluídos – os projetos comunitários da Cáritas Brasileiras” (in: L. I. Gaiger, *Formas de combate e de resistência à pobreza*, São Leopoldo, EdUNISINOS, 1996, pp. 59-86); e “A Cáritas Brasileira e as políticas públicas” (texto elaborado para o I Congresso Nacional da Cáritas, agosto de 1999). Outras informações podem ser encontradas em <http://www.caritasbrasileira.org>.

### **As cooperativas agrícolas do MST e outras experiências na zona rural**

As cooperativas agrícolas formadas nos assentamentos de sem terra oriundos de movimentos como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) também são consideradas parte das experiências recentes de economia solidária no país. No processo de construção de sua identidade coletiva, dirigentes e militantes destes movimentos insistem em se afirmar parte de um “novo cooperativismo”, em clara contraposição às grandes cooperativas agro-industriais filiadas às federações oficiais, consideradas formas desvirtuadas de cooperativismo por sua tendência à concentração da riqueza e à exploração de trabalhadores rurais.

O MST – que não é o único movimento rural do país mas é o mais importante e o mais conhecido – costuma chamar atenção da opinião pública mais por suas estratégias de mobilização pela reforma agrária, como marchas e ocupações de prédios públicos e grandes propriedades privadas, do que pelas experiências exitosas que desenvolve na educação e formação técnica de seus militantes, na defesa de direitos humanos e na promoção do cooperativismo. Formado oficialmente em 1984, a partir de uma experiência inicial de ocupação de terras em Sarandi (RS), o MST passou de uma fase em que almejava a obtenção imediata de terra para os trabalhadores mobilizados em acampamentos, para outra em que, já contando com alguns assentamentos, tenta responder ao desafio de organizar produção rentável em terras normalmente improdutivas. A proposta do cooperativismo, a princípio rejeitada, consolidou-se em 1986, nas discussões sobre um modelo de desenvolvimento agrícola que agregasse como objetivo político a mudança social em direção a um sistema alternativo ao capitalista. Em 1990 o MST fundou o SCA (Sistema Cooperativista dos Assentados), cuja estrutura divide-se em *cooperativas de produção agropecuária* (CPAs) no nível local, *cooperativas centrais dos assentados* (CCAs) no nível estadual e na Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária no Brasil (CONCRAB), no nível nacional. Ao todo, são 86 CPAs, filiadas a nove CCAs.

Nos últimos anos, o MST vem reavaliando seu sistema de cooperativas, incentivando outras formas de cooperação, menos complexas que as cooperativas agrícolas. Por exemplo, a partir de 1994 nasceram outros tipos de organização cooperativa, chamadas dentro do movimento de *cooperativas de prestação de serviços* (comercialização, crédito, educação, saúde etc.). Assim, os agricultores, que foram muito resistentes à coletivização total do início, permanecem em seus lotes individuais mas podem realizar outras atividades coletivamente, como compras e vendas, ou uso de tratores e outros equipamentos, ou escolas. O movimento também mudou sua postura em relação à agricultura familiar: ao invés de adotarem de imediato a forma cooperativa quando assentados, os agricultores passaram a ser estimulados a se organizar em *núcleos de famílias* (formados a partir de cada fileira de casas vizinhas nas agrovilas) e a se reunir em outros espaços, como *restaurantes coletivos*. Isso ainda não é a forma cooperativa propriamente dita, mas já quebra o isolamento dos lotes individuais e ajuda a promover a participação em discussões coletivas, além de respeitar a tradição da agricultura familiar do país. Com isso, o MST alcança o



objetivo principal, que é lutar contra a herança individualista e conscientizar os assentados sobre a importância da mobilização coletiva.

O grande nó crítico enfrentado pelo movimento é o que chamam de “desvio economicista” de suas cooperativas agrícolas, que, ao se expandirem, acabam contratando técnicos e administradores. Estes são freqüentemente obrigados a privilegiar a produtividade da empresa econômica, em detrimento dos aspectos de transformação social. Em muitos casos, os pequenos agricultores assentados que na verdade são os donos da cooperativa perdem o controle da gestão coletiva e passam a se sentir subordinados aos gerentes contratados. Para combater isto, o MST tem procurado formar técnicos entre seus próprios quadros, e vem promovendo uma mudança nos valores de consumo e na matriz produtiva, buscando orientar-se para a agricultura ecológica e para a diversificação da produção, em substituição à monocultura em larga escala voltada para mercado capitalista<sup>35</sup>.

Outra experiência no campo é o CRESOL (Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária), uma rede integrada de cooperativas de crédito rural, criada para superar as dificuldades de pequenos agricultores familiares para obter crédito no sistema bancário. O CRESOL iniciou suas atividades no Paraná em 1995, com cinco cooperativas articuladas em rede através de uma cooperativa central de serviços, a Cresol-Baser – que oferece apoio técnico em áreas como formação, contabilidade, análise e negociação de projetos, informática, comunicação e representação política. O sistema passou de 920 sócios em 1996 (movimentando R\$ 460 mil) para 9.470 em 1999 (movimentando mais de R\$ 16 milhões, entre recursos próprios e repasses oficiais de crédito, principalmente através do Pronaf Custeio e Investimento, programa oficial de financiamento da agricultura familiar). Além da central de serviços, o CRESOL possui hoje trinta cooperativas de crédito e quatro bases de serviços micro-regionais, atuando em mais de cem municípios nos três estados da região Sul. Junto ao crédito rural, as cooperativas prestam outros serviços aos sócios, como poupança, conta-corrente, talão de cheques, pagamento de contas e crédito pessoal (micro-financiamento), funcionando na prática como banco cooperativo<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Ver CONCRAB, *Sistema Cooperativista dos Assentados* (Caderno de Cooperação Agrícola, nº 5), 1998 e Elenar Ferreira, “A cooperação no MST: da luta pela terra à gestão coletiva dos meios de produção”, in: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 81-92. Outra fonte de informação para esta seção foi a palestra proferida por Elenar Ferreira, secretário-executivo da CONCRAB/MST, à turma da disciplina de pós-graduação “Economia Solidária”, ministrada pelo professor Paul Singer na FEA/USP (2º semestre/1999).

<sup>36</sup> G. Bittencourt, “Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural: uma experiência de economia solidária entre os agricultores familiares”, in: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 193-218; e G. Bittencourt & A. Michelon, “Cooperativas de crédito” (Série Experiências, nº 9), São Paulo, CUT/CONTAG, 1999.

### **As empresas autogestionárias e o apoio dos sindicatos**

Desde a crise dos anos 1980, que se prolongou pela década seguinte e fez com que várias empresas brasileiras fechassem ou entrassem em concordata, vêm aumentando os casos de trabalhadores que decidem arrendar ou adquirir coletivamente a empresa de seus ex-patrões em troca de dívidas trabalhistas, e para isso adotam o sistema de autogestão, sob a forma de cooperativas. Uma das primeiras experiências documentadas nasceu em 1984, em Porto Alegre, quando os trabalhadores da antiga indústria de fogões Wallig assumiram a massa falida e formaram duas cooperativas, das quais uma, a Coomec, funciona até hoje<sup>37</sup>.

Exemplos conhecidos de atuais empresas autogestionárias são o da Cooperminas, de Criciúma (SC), antiga empresa de extração de carvão mineral CBCA, assumida pelos trabalhadores em 1987; o da Coopertextil, antiga fábrica de cobertores Parahyba, em São José dos Campos (SP), assumida pelos trabalhadores em 1994; o da Coopervest, antiga fábrica da Vila Romana em Aracaju (SE), assumida pelos trabalhadores em 1994; e o da Usina Catende, que foi assumida pelos trabalhadores em 1995 e é a maior empresa autogestionária do país, envolvendo 3.200 famílias de cinco municípios de Pernambuco na fabricação de açúcar e álcool (seus dirigentes afirmam que ao todo 25 mil pessoas obtêm sua renda a partir da empresa coletiva).

As dimensões de Catende contrastam com as da Bruscor, uma cooperativa de produção de cordas e calçados de Brusque (SC), fundada em 1986 por militantes de movimentos populares ligados a pastorais sociais, como parte da associação autogestionária EAPS (Empresa Alternativa de Produção Socializada). Com apenas 16 cooperados, a Bruscor consegue funcionar em termos ideais: não há trabalhadores contratados e os sócios participam intensamente da vida associativa, compartilhando todas as decisões, repartindo seus ganhos igualmente, e preocupando-se em praticar e disseminar a autogestão e a solidariedade<sup>38</sup>.

O aumento das empresas autogestionárias vem acompanhado de um movimento de abertura dos setores sindicais ao tema do cooperativismo. O sindicato costuma ser a primeira instituição a qual os trabalhadores recorrem para intervir como representante legal em casos de concordata e falência da empresa em que trabalham e, cada vez mais, estes casos têm motivado experiências de co-gestão e autogestão sugeridas pelo próprio sindicato. Uma evidência dessa nova postura é o apoio de parte do sindicalismo à criação de instituições de fomento à economia solidária e à autogestão.

Em 1994, a ANTEAG (Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas de Autogestão e Participação Acionária) foi fundada por cooperativas de trabalhadores em sistema de autogestão e co-gestão, com apoio do DIEESE (Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos) – a

<sup>37</sup> L. Holzmann, *Operários sem patrão: gestão cooperativa e dilemas da democracia*, São Carlos, EdUFSCar, 2001 (livro baseado em tese de doutorado em Sociologia defendida na USP em 1992), e “Gestão cooperativa: limites e obstáculos à participação democrática”, in: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 49-62).

<sup>38</sup> D. Pedrini, *Entre laços e nós: associativismo – autogestão – identidade coletiva*, tese de doutorado em Sociologia (PUC-SP, 1998), e “Bruscor: uma experiência que aponta caminhos”, in: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 31-48).

partir de um trabalho pioneiro iniciado em 1991 com a empresa de calçados Makerli, de Franca (SP), em conjunto com sindicatos locais. A princípio, o trabalho foi baseado na experiência norte-americana de co-gestão dos ESOPs (*Employee Stock Ownership Plans* – Planos de Participação Acionária dos Empregados), mas logo a ANTEAG passou a desenvolver junto aos trabalhadores uma metodologia própria para implantar a autogestão e transferir as empresas a seus trabalhadores.

Segundo dados de 2002, a ANTEAG reúne 365 empresas autogestionárias, envolvendo diretamente cerca de 36.200 trabalhadores, em setores industriais (como metalurgia, têxteis, calçados, vidros e cristais, e extração mineral) e serviços. Entre elas, a Coopertex (ex-Delta Têxtil), a Coopermetal (ex-Sidera), a Hidrophoenix (ex-Bestetti), a Cooperjeans (ex-Staroup), a Copromem (ex-Nicola Remo Caldeiraria), a Associação dos Funcionários das Ferragens Haga, a Coopercristal (ex-Cristal Santa Catarina) e a Unicristal (ex-Cristais Ditrevi), além das já citadas Cooperminas, Coopertextil, Coopervest, Bruscor e Usina Catende (atual Companhia Agrícola Harmonia).

Além de representar as empresas politicamente, a ANTEAG possui um corpo técnico que assessora os trabalhadores em vias de assumir a massa falida de seus ex-patrões nos aspectos jurídicos, econômicos, contábeis e administrativos, com destaque para dois programas de educação em autogestão, estruturados em torno de três grandes eixos: 1) “fábrica sem patrão”, 2) questões de viabilidade econômica-financeira da empresa e 3) não-dissociação entre “pensar” e “fazer”. Um dos programas destina-se aos dirigentes da empresa, capacitando-os para os aspectos administrativos de sua função a partir da elaboração de um planejamento estratégico autogestionário. O outro, chamado “bolsas autogestionárias”, destina-se a todos os trabalhadores da empresa, e é desenvolvido a partir da Metodologia do Ator (META), que, no processo de consolidação de novas práticas de relações de trabalho, procura levar em conta a própria experiência do grupo na passagem de empresa tradicional para autogestionária<sup>39</sup>.

Mais recentemente, diante do desemprego que assola o ABC paulista, maior pólo industrial do país, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (o mais importante da categoria) resolveu apoiar a constituição de cooperativas na região. Em seu 2º Congresso, em 1996, o sindicato estabeleceu compromisso com a difusão do cooperativismo e da autogestão como propostas alternativas de gerar trabalho e evitar demissões, e deu passos significativos em direção a mudanças históricas, como o entendimento de que o direito à sindicalização também se estende a cooperados da área de metalurgia. Desde então, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC já ajudou a formar treze cooperativas, mantendo postos de trabalho para cerca de 700 cooperados.

Em 1999, cooperativas formadas com ajuda do sindicato associaram-se para fundar a Unisol Cooperativas (União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo) – que também

---

<sup>39</sup> Ver M. Nakano, “Anteag: autogestão como marca”, in: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 65-80. Outras informações estão disponível em <http://www.anteag.org.br>.

conta com apoio do Sindicato dos Químicos do ABC. Ao contrário da ANTEAG, que tem ligação com setores sindicais mas adquiriu relativa autonomia enquanto organização social, a Unisol ainda possui vínculos orgânicos com os sindicatos que a organizaram.

Entre as cooperativas que integram a Unisol incluem-se Coopertratt (tratamento térmico), Coopercon (conexões e tubos), Cooperlafe (laminados) e Cooperfor (forjados) – as quatro que formam o grupo de cooperativas provenientes da ex-Conforja, que foi uma das maiores forjarias da América Latina e teve a falência decretada em 1997. Após o fracasso de uma tentativa inicial de co-gestão, os trabalhadores procuraram a ANTEAG e a partir de 1998 tiveram ajuda do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC que, por volta da mesma época, havia estabelecido um protocolo de intenções de troca de experiências com a Lega delle Cooperative, maior federação cooperativa italiana, e mais três grandes centrais sindicais italianas. A partir deste contato, dirigentes e técnicos do sindicato foram à Itália conhecer as experiências da região da Emília Romana, e uma delegação italiana da Lega e das demais entidades veio ao Brasil.

Fundadas entre dezembro de 1997 e abril de 1998, as quatro cooperativas passaram a ocupar a área de 124 mil metros quadrados que era da Conforja em Diadema e já recuperaram 60% da capacidade de produção – embora com metade dos cerca de 600 trabalhadores da época da falência. Hoje, as quatro procuram constituir uma cooperativa de segundo grau, a Uniforja, e preparam-se para disputar em leilão judicial a propriedade definitiva das empresas arrendadas.

Outras cooperativas formadas com apoio do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e filiadas à Unisol são Coopertronic (ex-Nichiden), Uniwidia (ex-Cervin), Cootrame (formada pelos trabalhadores demitidos da Nordon), Cooperautex (ex-Olan), Metalcooper e Fibercoop (ambas criadas a partir da ex-KWCA), Coopersind (cooperativa habitacional organizada pelo Sindicato), e mais recentemente, Cones, em Nova Odessa, e Textilcooper (ex-Randi), esta dentro do programa Incubadora de Cooperativas de Santo André, parceria assumida pela UNISOL Cooperativas com a Prefeitura de Santo André<sup>40</sup>.

A maior central sindical brasileira, CUT (Central Única dos Trabalhadores), também se viu obrigada, diante da redução de postos de emprego formal, a substituir a postura meramente reativa e assumir uma postura mais propositiva, passando a discutir formas alternativas de geração de trabalho. Em 1998 a central sindical criou um grupo de trabalho sobre a economia solidária, para debater um projeto a ser implantado em parceria com o DIEESE, a Fundação Unitrabalho e a ICCO (Organização Intereclesiástica para a Cooperação ao Desenvolvimento), da Holanda. Em 1999 a CUT lançou sua Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), estruturada em um escritório nacional e escritórios regionais. Entre os projetos da ADS, destacam-se a elaboração de um programa nacional de crédito solidário; um programa de educação articulado

---

<sup>40</sup> Ver N. Tadashi Oda, “Sindicato e cooperativismo: os metalúrgicos do ABC e a UNISOL cooperativas”, in: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 93-107, e, do mesmo autor, *Gestão e trabalho em cooperativas de produção: dilemas e alternativas à participação*, dissertação de mestrado em Engenharia de Produção (USP, 2001) sobre a constituição das quatro cooperativas oriundas da ex-Conforja.

aos programas regionais de formação profissional da CUT, assim como a formação de agentes em economia solidária (neste âmbito, já foram realizados dois cursos de pós-graduação em parceria com universidades de São Paulo); e um programa de pesquisa, para mapeamento e caracterização do campo da economia solidária no Brasil<sup>41</sup>.

### **As incubadoras universitárias de cooperativas populares**

As incubadoras universitárias de cooperativas são outro exemplo significativo de entidades de fomento à economia solidária. Elas partem da idéia de que a universidade é centro produtor de conhecimentos que precisam ser disponibilizados para a sociedade em geral, especialmente para as pessoas que não dispõem de recursos ou apoio. A proposta é usar estes conhecimentos em áreas tecnológicas, administrativas e formativas para assessorar grupos de baixa renda na gestão de cooperativas.

As incubadoras universitárias de cooperativas nasceram indiretamente da campanha “Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida” – iniciada em 1992 sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) –, que incentivava o engajamento de cidadãos, organizações e governos na luta contra a fome e a pobreza, através de doações de alimentos e bens de primeira necessidade para distribuir às populações mais carentes. Embora fortalecesse importantes laços de reciprocidade social, a Ação da Cidadania restringia-se à assistência imediata e emergencial<sup>42</sup>.

Por volta de 1995, um grupo ligado à Ação da Cidadania no Rio de Janeiro começou a discutir formas de apoio que ultrapassassem a assistência e oferecessem formas permanentes de geração de trabalho e renda. Este grupo optou pela proposta do cooperativismo a partir do contato com a Cootram (Cooperativa de Trabalho de Manguinhos), que reúne cerca de 1200 famílias no complexo de favelas de Manguinhos. A Cootram nasceu com o apoio de professores da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz (Fundação Osvaldo Cruz), que se preocupavam com a escalada do desemprego e da violência nestas favelas, vizinhas à fundação universitária. O objetivo inicial era que a Cootram gerasse trabalho e renda na região, através da prestação de serviços (limpeza, jardinagem e coleta seletiva de lixo) à própria Fiocruz.

Como a Fiocruz era uma das integrantes do COEP (Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida), a implantação da cooperativa pôde contar com o apoio de outras entidades da Ação da Cidadania, e o Instituto Superior de Cooperativismo da Universidade Federal de Santa Maria foi contatado para ministrar um curso de capacitação em cooperativismo. Depois de formada, a Cootram foi contratada pela Fiocruz, o que reduziu os gastos da fundação com limpeza

---

<sup>41</sup> Ver de R. Magalhães, “Sindicatos, cooperativas e socialismo”, texto produzido para debate no Instituto da Cidadania (*mimeo*, maio de 2001) e do mesmo autor, com R. Todeschini, “Sindicalismo e economia solidária: reflexões sobre o projeto da CUT”, in: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 135-158.

<sup>42</sup> Para um histórico detalhado sobre a Ação da Cidadania e as entidades envolvidas em suas campanhas, especialmente a da fome, ver M. G. Gohn, “A Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida: ou quando a fome se transforma em questão nacional”, in: L. I. Gaiger, *Formas de combate... (op. cit.)*, pp. 23-57.

e jardinagem mas sem precarizar os cooperados: ao contrário, a renda individual destes na cooperativa foi elevado ao dobro do salário dos empregados das firmas que prestavam esses serviços antes.

Com o sucesso da experiência, professores e técnicos da COPPE/UFRJ (Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro) entraram em contato com a Fiocruz e a Universidade de Santa Maria, e participaram do acompanhamento à Cootram a partir do segundo semestre de 1995. Finalmente, em 1996, a primeira Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) foi criada, na COPPE/UFRJ, reunindo professores, técnicos e estudantes de graduação e pós-graduação, com apoio e financiamento da FINEP, instituição que financia estudos e projetos, e da Fundação Banco do Brasil. Até 2001, a ITCP-COOPE/UFRJ acompanhava 20 cooperativas, já formadas ou em formação.

Outras universidades passaram a procurar a ITCP/UFRJ para criarem suas próprias incubadoras. A segunda ITCP nasceu na Universidade Federal do Ceará (UFC), em 1997. Em 1998, a FINEP lançou o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (PRONINC), vinculado ao COEP, em parceria com a Fundação Banco do Brasil. Dentro do PRONINC nasceram mais seis incubadoras: nas Universidades Federais de Juiz de Fora (UFJF) e do Paraná (UFPR), na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), nas Universidades Estaduais da Bahia (UnEB) e de São Paulo (USP), e a própria Incubadora de Cooperativas de Santo André, já que o programa da prefeitura envolvia parceria com a Fundação Santo André (FSA)<sup>43</sup>. Destas, as incubadoras da UFJF, UFRPE, UnEB e USP, além das da UFRJ e UFC, passaram a ser financiadas pela FINEP.

Paralelamente ao nascimento de novas incubadoras, começou a construção de uma rede nacional de incubadoras universitárias de cooperativas, que acabou se estabelecendo como um dos programas da Fundação Unitrabalho – rede inter-universitária hoje presente em 82 universidades brasileiras, criada pelo CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Públicas Brasileiras) com o objetivo de reunir grupos de estudo e programas universitários que tratam do mundo do trabalho. Pode-se argumentar que a rede de incubadoras universitárias ainda não consegue representar e articular satisfatoriamente as entidades universitárias de incubação, mas a tentativa de constituí-la é significativa. Hoje, esta rede reúne quatorze ITCPs em onze estados: além das sete incubadoras já citadas (UFRJ, UFC, UFJF, UFPR, UFRPE, UnEB e USP), também as incubadoras das Universidades Federais do Rio Grande do Norte (UFRN), do Amazonas (UFAM), de São Carlos (UFSCar) e de São João Del Rei (Funrei), da Universidade Regional de Blumenau (Furb), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Universidade Católica de Pelotas (UCPel). E ainda há mais dezesseis Núcleos de Incubação ligados à Unitrabalho,

---

<sup>43</sup> A Incubadora de Cooperativas de Santo André foi desligada da Rede Nacional de Incubadoras em 2000.

alguns em vias de se tornarem incubadoras, como nas Universidades Federais do Pará (UFPA) e da Paraíba (UFPB), e outros que optaram por não constituir ITCP nem integrar a rede<sup>44</sup>.

Embora as incubadoras universitárias tenham partido de princípios comuns visando a construção de um projeto contrário ao assistencialismo que marca alguns projetos universitários, cada uma acabou desenvolvendo metodologia própria, de acordo com suas experiências concretas. A idéia inicial da ITCP-COPPE/UFRJ era apostar na proposta de “mercado-escola”, daí a ênfase nas comunidades faveladas em torno da universidade como público-alvo e na contratação das cooperativas incubadas pela própria universidade – como a Cootram e mais tarde a CoopManga, que presta serviços no Hospital Universitário Pedro Ernesto. Estes dois casos foram exitosos, mas cabe observar que a dependência do mercado da UFRJ gerou crise entre grupos mais frágeis incubados no Rio. A ITCP/USP também se propôs a incubar cooperativas de trabalho para prestar serviços para a própria universidade, dentro de um programa para estreitar relações com os moradores das comunidades em torno do *campus* do Butantã, muitos dos quais trabalham dentro da USP (o Programa Avizinhar, da CECAE/USP – Coordenadoria Executiva de Cooperação Universitária e Atividades Especiais), mas logo expandiu suas atividades para outros locais e até para outros municípios, como aliás também aconteceu com a ITCP/UFRJ e demais incubadoras. Cada incubadora adaptou suas atividades às características dos grupos incubados, como a UFRPE, que concentrou suas atividades na zona rural, acompanhando cooperativas agrícolas.

Além do público inicial, de moradores de favelas que nunca haviam trabalhado no setor formal e sobreviviam de bicos e mascates, as incubadoras abriram-se também para o público de trabalhadores oriundos do setor formal, ou há muito tempo desempregados e em processo de requalificação profissional para iniciar nova atividade, ou sob risco de demissão pela falência da empresa que trabalhavam e em vias de partirem para a autogestão. Um exemplo de experiência que reuniu universidades e sindicatos foi o projeto Integrar Cooperativas, um projeto-piloto de formação em cooperativismo implementado em 18 municípios do estado de São Paulo, como parte do projeto Integrar (da CNM – Confederação Nacional dos Metalúrgicos, filiada à CUT), que envolveu a Fundação Unitrabalho e as equipes de quatro incubadoras, as da COPPE/UFRJ, UFSCar, USP e Fundação Santo André, ligada à Prefeitura de Santo André<sup>45</sup>. O público das incubadoras ampliou-se ainda mais com as parcerias com prefeituras, sobretudo algumas eleitas em 2000, que contrataram as incubadoras para oferecer cursos de capacitação em cooperativismo como parte de seus programas sociais.

---

<sup>44</sup> Sobre a experiência da primeira incubadora, ver a publicação *Ossos do ofício: cooperativas populares em cena aberta*, Rio de Janeiro, ITCP-COPPE/UFRJ, 1998. Para uma discussão sobre a proposta geral das ITCPs, ver H. Parra, “Uma experiência no fio da navalha”, in: *Democracia e Autogestão* (número especial *Temporaes*), São Paulo, Humanitas (FFLCH-USP), 1999, pp. 157-170; e os artigos de Singer, “Incubadoras universitárias de cooperativas: um relato a partir da experiência da USP” e G. Guimarães, “Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares: contribuições para um modelo alternativo de geração de trabalho e renda”, ambos incluídos no volume organizado por Singer & Souza (*op. cit.*, respectivamente pp. 111-22 e 123-34).

<sup>45</sup> G. Guimarães (org.), *Integrar Cooperativas*, São Paulo, Unitrabalho – CNM/CUT, 1999.

A rede de incubadoras também se viu obrigada a rediscutir a concepção “popular” de sua proposta. Embora o público das incubadoras continue pertencendo majoritariamente aos setores chamados populares, a maioria das incubadoras entende que o projeto pretende atingir a sociedade como um todo, e abriu-se para a possibilidade de incubar cooperativas também entre pessoas de renda mais alta que adotam o cooperativismo como opção. Na USP, por exemplo, já foram incubadas (e estão em funcionamento) duas cooperativas formadas por ex-alunos da universidade, uma reunindo profissionais das áreas de engenharia civil, arquitetura e sociologia (a *Integra*) e outra composta por psicólogos (a *Verso*).

### **Outras experiências brasileiras de economia solidária**

A experiência brasileira dos *clubes de troca* ainda não é tão extensa como na vizinha Argentina ou nos países da América do Norte, Europa e Oceania, mas a proposta começa a ser divulgada. Na cidade de São Paulo, quatro clubes de troca funcionam mensalmente no bairro de Santo Amaro, desde 1999. Na cidade do Rio de Janeiro, também há uma feira de trocas mensal e itinerante<sup>46</sup>.

Os fóruns e as redes de economia solidária ainda são incipientes, mas há várias tentativas para fortalecê-los. A iniciativa mais conhecida é o Fórum do Cooperativismo Popular do Rio de Janeiro, que reúne 200 cooperativas, mas há fóruns também na cidade de São Paulo e no estado do Rio Grande do Sul. Uma das entidades que se destaca na articulação entre iniciativas de economia solidária é a Cáritas, que vem incentivando a organização em redes, em geral de comercialização e verticalização de produtos agrícolas, com diferentes redes já formadas em Minas Gerais, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e Pará. Outras entidades que apostam nas redes são ONGs comprometidas com temas sociais, como o PACS (Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul) e a FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), duas das principais organizadoras do Fórum do Cooperativismo Popular do Rio de Janeiro. O PACS também é responsável pela rede continental do Pólo de SÓcio-Economia Solidária, parte da rede global Aliança por um Mundo Responsável e Solidário. Já a FASE mantém um programa de economia solidária, tendo colaborado na formação de cooperativas como a Cooparj (que fabrica parafusos no Rio de Janeiro), a Cooperara (indústria têxtil de Araraquara, SP) e a Cooperativa de Carvoeiros de São Mateus (ES), além de formar multiplicadores em cooperativismo e promover o debate sobre o tema através de suas publicações<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> C. H. Castro *et. al.*, “O Clube de Trocas de São Paulo”, in: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 289-302.

<sup>47</sup> Sobre o Fórum do Cooperativismo Popular do Rio de Janeiro, ver L. Tiriba, “A economia popular solidária no Rio de Janeiro: tecendo os fios de uma nova cultura do trabalho”; sobre as ações do PACS junto ao FCP/RJ e ao Pólo de SÓcio-Economia Solidária, ver M. Arruda e S. Quintela, “Economia a partir do coração” (ambos in: Singer & Souza, *op. cit.*, respectivamente pp. 221-243 e 317-332). Ver também os sites <http://www.alternex.com.br/~pacs> e <http://www.fase.org.br>.



Vale ressaltar que a economia solidária obteve um importante espaço de debate durante o 2º Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, 2002. Ela foi um dos cinco temas do primeiro eixo (“Produção de Riquezas e Reprodução Social”) das conferências do evento alternativo ao Fórum Econômico Mundial. Além da conferência – que contou com os autores José Luís Coraggio e Jean-Louis Laville, mencionados aqui, além da peruana Rosa Guillén (da rede Mulheres Transformando a Economia) – o GT Economia Solidária, formado no 1º Fórum, organizou o seminário “Economia Popular Solidária: alternativa concreta de radicalização da democracia, desenvolvimento humano, solidário e sustentável”, que aconteceu durante dois dias. Das mesas do seminário participaram debatedores que se destacam na recente discussão sobre economia solidária, como Luís Razeto, Paul Singer e o então secretário de Economia Solidária da França, Guy Hascœt. As entidades que propuseram o debate foram: ANTEAG, Cáritas Brasileira, CUT/ADS, IBASE, FASE, MST/CONCRAB e PACS. O evento contou ainda com apoio do Departamento de Economia Popular Solidária, da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI), do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

O seminário no 2º Fórum Social Mundial resultou da ação conjunta entre sindicatos, universidades, Igreja, ONGs e outras organizações de apoio à economia solidária, assim como a Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT, o projeto Integrar Cooperativas, as feiras organizadas pela Cáritas – todos exemplos de projetos que reúnem setores sociais diversos em torno da proposta de economia solidária.

Cada vez mais, estas entidades também vêm implementando projetos junto ao poder público, principalmente municipal – que é o que discutimos nas próximas seções e nos capítulos 4 e 5, apresentando exemplos concretos da ação de muitas prefeituras (e alguns governos estaduais) no sentido de fomentar e apoiar a economia solidária.

### **3.4. Economia solidária e o Estado**

O incentivo a formas associativas e cooperativas de organização da produção e da distribuição vem ganhando espaço enquanto ação governamental para o desenvolvimento e a geração de trabalho e renda. Trata-se de uma possibilidade aqui considerada tanto à luz das discussões sobre o papel de governos para a construção de ativismo comunitário e de novas relações sinérgicas com a sociedade visando ações para a melhoria da qualidade de vida, quanto dentro do contexto de surgimento e consolidação de formas de uma economia solidária.

O papel do Estado em relação à economia solidária – em termos de apoio político, regulatório e financeiro – ainda demanda amplo debate e mesmo uma revisão de posições históricas. A idéia de que formas associativas autônomas podem surgir por iniciativa de governos continua a aparecer de modo controverso entre ativistas e teóricos do atual movimento cooperativista – talvez pela traumática experiência do Estado soviético, que impôs a coletivização total na agricultura através de cooperativas centralmente dirigidas pelo Partido Comunista, contrariando

princípios básicos do cooperativismo, como a adesão livre e voluntária e a autonomia e independência dos cooperados e da cooperativa.

A própria Organização Cooperativa Brasileira, criada oficialmente em 1969, afirma com freqüência a autonomia do cooperativismo perante o Estado – em parte para se contrapor ao regime militar, período em que as cooperativas estavam fortemente submetidas à regulação e fiscalização do Estado autoritário. A Constituição de 1988 extinguiu a interferência estatal, mas por outro lado eliminou a obrigatoriedade de vínculo à OCB que a legislação de 1971 estabelecia. Hoje, a manutenção da instituição – assim como das organizações estaduais vinculadas e do órgão de serviços de assistência e educação (SESCOOP) – depende de outras fontes de recursos. Esses recursos incluem taxas pagas pelos funcionários das cooperativas, o que vai totalmente contra princípios históricos do socialismo cooperativo e da economia solidária. Mas, como vimos, a luta contra o estabelecimento da divisão de classes dentro das cooperativas não é uma questão central para a OCB – ao contrário da autonomia perante o Estado, tema que assumiu grande centralidade no discurso da organização.

Já autores ligados à tradição socialista que vêm contribuindo para o marco teórico da economia solidária, como Paul Singer e Orlando Nuñez, não se ocupam muito da possibilidade de uma revolução política ou da chegada ao poder estatal, porque defendem uma revolução social, realizada de baixo para cima por associações autônomas nascidas a partir da sociedade civil.

Nuñez reconhece a importância de chegar ao poder político, mas propõe que o conceito de poder vá além do governo, e se combine à hegemonia social encarnada na população organizada:

“Não se trata de ignorar a importância e a necessidade dos aparatos do Estado jogando um papel significativo ou regulador na estratégia de crescimento e distribuição de renda, mas de complementar e garantir, através do controle social associativo sobre os recursos, valores, instituições e regras do mercado, as bases permanentes de uma democracia econômica e participativa..”<sup>48</sup>

Singer considera que o lento processo de construção de novas formas de relações econômicas está ligado às demais lutas dos trabalhadores, inclusive políticas, mas entende que o modo socialista de produção não se tornará dominante por uma vitória política dos trabalhadores:

“Nós temos que parar de apostar apenas na luta política, por mais que ela seja importante. Eleições para o executivo, criação de maiorias parlamentares, avanço dos direitos humanos, dos direitos dos trabalhadores, do direito dos consumidores, e mil outras lutas políticas são passos igualmente importantes se um dia quisermos um outro tipo de sociedade. Mas isso tem que andar paralelo com a autogestão. Não se pode condicionar a autogestão à vitória política. E eu tenho um argumento a mais: se criarmos uma autogestão protegida pelo Estado, ela jamais será competitiva e não será eficiente. Na primeira derrota política afunda.”<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Nuñez, *El manifiesto asociativo y autogestionario* (op. cit.), p. 63.

<sup>49</sup> Singer, “Oito hipóteses sobre a implantação do socialismo via autogestão” (texto transcrito do seminário “Autogestão e socialismo”, organizado pelo grupo de estudos Castoriadis, do Centro Acadêmico de História, FFLCH-USP, em agosto de 1997), in: *Democracia e Autogestão* (número especial *Temporaes*), São Paulo, Humanitas (FFLCH-USP), 1999, pp. 23-32

É por isso que, ao invés de cooperativas frágeis, sujeitas a entrar em crise quando perdem o apoio do governo, Singer afirma preferir que as cooperativas tenham condições de competir com empresas capitalistas.

Já João Machado, em debate com Singer, acredita que um eventual apoio do Estado às cooperativas pode representar uma forma de lhes dar condições iguais. Segundo ele, dada a fragilidade das cooperativas (e demais implantes socialistas), só a integração em um movimento político e cultural mais amplo pode tornar viável sua construção e manutenção enquanto autenticamente socialistas. A economia solidária, construída de forma articulada entre suas unidades, seria um dos eixos de luta do atual movimento socialista brasileiro, ao lado das mudanças nas relações e leis trabalhistas dentro das próprias empresas capitalistas e das mudanças no Estado e nas suas relações com a sociedade, de forma a fortalecer a democracia participativa e ampliar o controle social<sup>50</sup>.

Machado chama a atenção para a importância de que governos de esquerda pensem suas iniciativas – incluindo as ações de fomento e apoio à economia solidária – como implantes socialistas. Segundo ele, uma vantagem da estratégia de ampliar implantes socialistas no capitalismo seria a possibilidade de contar com experiências de gestão coletiva e de combate à degeneração causada pela divisão social do trabalho, quando chegar o momento de a esquerda exercer o governo no plano nacional. Outra vantagem seria a manutenção da coerência ideológica dos governos de orientação socialista, evitando que limitem a compensar os efeitos sociais do capitalismo e assim se descaracterizem.

Mas a advertência de Singer quanto à dependência e fragilidade de cooperativas criadas por iniciativa do Estado deve ser levada em conta. É preciso atentar para o risco de estimular, de cima para baixo, a formação de organizações que, por definição, devem ser autônomas e igualitárias. Mesmo com o importante apoio de agentes externos, a maioria das formas econômicas solidárias floresce de baixo para cima, na maioria dos casos independentemente do poder público. Portanto, há um risco grande de que ações que se propõem a criar autonomia organizativa degenerem em assistencialismo por parte dos agentes externos, ou inibam a autonomia coletiva estabelecendo hierarquias internas que privilegiam algumas poucas lideranças dentro do grupo.

Quando governos procuram estimular a formação de cooperativas populares – por exemplo, entre desempregados passando por requalificação profissional, ou moradores de favelas inseridos num programa de renda mínima – é preciso que a proposta não seja imposta ao grupo, mas sim apresentada como uma das alternativas possíveis. Entretanto, o cooperativismo freqüentemente é proposto como *única* alternativa – muitas vezes menos por conta do quadro de crise social e econômica do que pelas concepções políticas dos agentes (governamentais ou não) que assessoram o grupo.

---

<sup>50</sup> Singer & Machado, *Economia socialista, op. cit.*

Outra dificuldade em estabelecer o cooperativismo de cima para baixo é a ênfase no fortalecimento dos laços solidários e das práticas democráticas. O estreitamento dos vínculos coletivos depende claramente de um longo processo de construção e reconstrução das relações de grupo, ou seja, depende de *tempo*, e o tempo do mandato governamental em geral não observa as mesmas exigências de tempo da cooperativa. Na verdade, o maior problema não é tanto propor o cooperativismo como única opção (em geral, a proposta é bem aceita pelos grupos), mas impor um tempo para a obtenção de resultados – o que deriva do tempo do governo, com ritmo de trabalho e exigência de resultados visivelmente diferentes do tempo necessário para a incubação de um grupo composto por pessoas com pouca experiência prévia em organização coletiva. Por isso, as diferenças de tempo também trazem o risco de interferir de forma negativa na construção de autonomia coletiva.

Mas, observados esses riscos, a intervenção de um governo comprometido com princípios de democracia e autonomia pode ser importante para a economia solidária, e em alguns casos necessária, como no *reconhecimento legal* destas unidades produtivas para que tenham tratamento diferenciado – justamente porque seu objetivo, valorizar as relações de solidariedade e autogestão, é diferenciado. Por exemplo, não há distinção de *tributação* entre microempresas e cooperativas, e avançar nisto seria um primeiro passo para criar um marco legal.

Outra área onde o governo pode apoiar é o *crédito*, ofertando programas de microcrédito, ou até assumindo a garantia dos empreendimentos dentro do sistema financeiro, ou ainda, procurando alterar a legislação sobre os “bancos do povo”.

Mais polêmica é a intervenção governamental para garantir a inserção das cooperativas no *mercado* – o que pode ser o calcanhar-de-aquiles destes empreendimentos, porque, se de um lado praticam uma lógica interna de relações produtivas diferenciadas, de outro precisam assumir uma postura competitiva para fora. Há quem defenda a constituição de um mercado específico, baseado em normas de cooperação, com o objetivo de quebrar o ciclo vicioso de que as pequenas associações não têm onde vender seus produtos (a maioria continua no esquema de feiras artesanais), mas, quando têm, não possuem capacidade de produzir na quantidade necessária. Há inclusive sugestões de criação de um “selo solidário”, que identificaria bens e serviços produzidos de forma solidária e autogestionária. Os críticos dos mercados ou selos específicos, por sua vez, argumentam que tal protecionismo não significaria o fortalecimento destes empreendimentos, mas apenas a continuidade de sua dependência.

Uma alternativa mais promissora para o desenvolvimento e inserção econômica das cooperativas é investir em sua *formação e qualificação*, para conferir qualidade e tecnologia e torná-las aptos a competirem com outras empresas, e neste sentido o governo pode ajudar.

Já há exemplos de ações governamentais de fomento e apoio ao cooperativismo, e, em alguns casos, sob a concepção de economia solidária com a qual lidamos aqui.

Na Itália, o apoio do Estado ao cooperativismo foi central. A Constituição italiana reconhece a contribuição social das cooperativas e orienta que a legislação as favoreça. Um aspecto importante é a legislação tributária, que trata as cooperativas de produção como entidades não-lucrativas que precisam de apoio para investir na criação de mais empregos. Em troca de benefícios tributários, as cooperativas possuem limites legais para distribuir as sobras entre os membros, e devem ao invés reinvesti-las em novos postos de trabalho. E todas as cooperativas são obrigadas por lei a destinar 3% de seus ganhos para um fundo de desenvolvimento de novas cooperativas, outra importante fonte de estímulo.

Na Espanha, o apoio do Estado é mais recente, com uma política de financiamento ainda embrionária, mas que já envolve a afirmação do valor social das cooperativas na Constituição e a criação de fundos e benefícios tributários para promover cooperativas de produção. As principais ações de apoio aconteceram no País Basco, onde o governo autônomo da região contribuiu com investimentos em um fundo especial destinado ao desenvolvimento das cooperativas de Mondragón, além de outros fundos para as cooperativas fora do complexo.

Segundo Tim Huet, o aumento do apoio governamental na Espanha e na Itália deve ser entendido menos como causa e mais como resultado do próprio crescimento do movimento cooperativista, pois deriva em parte do recente reconhecimento sobre o importante papel que as cooperativas tiveram na reconstrução do País Basco, após a guerra civil espanhola, e da Itália, após a 2ª Guerra Mundial. O autor ressalta que os pioneiros de Mondragón obtiveram sucesso mesmo enfrentando oposição do regime franquista e só alcançaram apoio governamental a partir de seu sucesso independente<sup>51</sup>.

No Canadá, o governo do Quebec adotou políticas específicas para o desenvolvimento da chamada economia social, muito difundida na província. As intervenções concentram-se no financiamento, no quadro legal e tributário, no apoio técnico, e no reconhecimento e promoção da proposta cooperativista. Entre as políticas, vinculadas ao Ministério das Regiões do Quebec, destacam-se o Programa de Desenvolvimento das Empresas de Economia Social (apoio financeiro e técnico às Cooperativas de Desenvolvimento Regional – CDR), o Regime de Inversão Cooperativa – RIC (vantagens fiscais de até 5% para membros de cooperativas), o Programa de Apoio aos Agrupamentos Setoriais em Economia Social, o Programa de Formação em Gestão (oferecido a diretores de empresas de economia social), a Rede de Investimento Social do Quebec – RISQ (fundo de capital de risco que oferece ajuda financeira às empresas de economia social em fase de formação, consolidação ou reestruturação); e o Capital Regional e Cooperativo Desjardins (sociedade de investimento orientada para o desenvolvimento de cooperativas), entre outros.

---

<sup>51</sup> Huet, *op. cit.*

Na França, o apoio à economia solidária ocorreu em plano nacional, com a criação em 2000 de uma Secretaria de Estado de Economia Solidária, vinculada ao Ministério do Emprego e da Solidariedade. A expressão economia social foi incorporada ao direito francês em 1981 (data de criação da Delegação Inter-Ministerial para a Inovação Social e a Economia Social, hoje assumida pela Secretaria) a fim de designar cooperativas, associações e sociedades de seguros mútuos, os três estatutos jurídicos da economia social que, como vimos, existem na França desde o século XIX. A concepção de economia solidária, ao invés, apresenta uma dimensão eminentemente política, resgatada pelo governo de orientação socialista que ocupou os ministérios até 2002. Jean-Louis Laville destaca o encontro das redes de economia social e economia solidária organizado pela secretaria em 2001, sob a perspectiva de criar uma economia plural, que é solidária e social<sup>52</sup>.

Em mesa do Fórum Social Mundial em 2002, o então secretário Guy Hascœt defendeu a atuação do Estado como fundamental para definir as “regras do jogo”, ou seja, o quadro jurídico que regulamenta a economia solidária e social (ESS), e chamou atenção para o fato de que a ESS contribui para os debates sobre a democratização, sobretudo num contexto de declínio do socialismo real e resgate das experiências de base. Além do debate legal e político, no plano nacional e europeu, sobre os três estatutos citados acima, a secretaria levava em conta três outras “famílias” da ESS: as fundações, os organismos de inserção e o comércio equitativo entre países do Norte e do Sul. Apesar das distinções jurídicas, o entendimento é de que todas visavam o mesmo objetivo: a solidariedade. Outro campo de atuação da secretaria foi junto aos governos regionais (territoriais), procurando estabelecer a proposta da ESS como elemento central das ações de desenvolvimento local.

Desde as mudanças no governo francês, entre maio e junho de 2002, o Ministério de Questões Sociais, Trabalho e Solidariedade não conta mais com uma Secretaria de Economia Solidária, mas apenas um *conseiller* (conselheiro, ou assessor político) encarregado da vida associativa e da economia social, além de uma *conseillère* encarregada dos direitos das mulheres dentro da economia social – ambos são cargos políticos vinculados diretamente ao novo ministro.

No Brasil, as políticas públicas de fomento ao cooperativismo vêm se multiplicando, sobretudo nas áreas de prestação de serviços (como limpeza urbana e manutenção de parques e jardins), que são contratados pelo próprio governo local ou regional. Uma das áreas que mais tem motivado a adoção do cooperativismo é a de destinação do lixo urbano. Prefeituras de várias tendências políticas estão estimulando catadores a formar cooperativas para atuar na coleta seletiva, triagem e beneficiamento de resíduos recicláveis<sup>53</sup>. Em parte, essas prefeituras são

---

<sup>52</sup> Laville, “Vers une économie sociale et solidaire?”, *op. cit.*

<sup>53</sup> Um dos casos melhor documentados é o vínculo entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a ASMARE (Associação de Catadores de Papel e Material Reaproveitável), iniciado em 1997 (ver P. Jacobi & M. A. Teixeira, “Criação de capital social: o caso ASMARE, de Belo Horizonte”, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (FGV), nº 2, 1997, e M. A. Teixeira, “Modelo de gestão de resíduos sólidos de Belo Horizonte”, in: P. Spink & R. Clemente, *op. cit.*, pp. 61-74).

pressionadas pelos órgãos de fiscalização ambiental para adequarem os vazadouros (“lixões”) às normas ambientais, mas também exige-se delas uma solução ambiental que contemple a questão social, ou seja, não elimine a fonte de renda de centenas de catadores que vivem destes lixões. Muitas prefeituras têm adotado esta estratégia depois que o Ministério Público do Trabalho passou a promover, em parceria com o Ministério da Previdência e Assistência Social, o programa internacional da UNICEF (Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância) para erradicação do trabalho infantil – aumentando a pressão sobre as prefeituras para que retirem as crianças dos lixões, o que implica oferecer uma alternativa de renda para seus pais. Evidentemente, muitas destas cooperativas não são autogestionárias nem democráticas, e sua sobrevivência depende diretamente do vínculo com a prefeitura – inclusive quando as mudanças na coleta de lixo contrariam os interesses de empresas locais que tradicionalmente dominam este setor.

No caso da concepção de economia solidária adotada aqui, o exemplo mais significativo de política pública vem do estado do Rio Grande do Sul, onde a gestão do petista Olívio Dutra (que assumiu o governo em 1999) criou um Departamento de Economia Popular Solidária, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais do estado. Esta ação foi precedida por debate público sobre o papel do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento local, substituindo políticas que elegiam apenas alguns setores empresariais como prioritários e que haviam predominado nas gestões anteriores<sup>54</sup>. Este debate orientou as ações dos agentes públicos e privados a fim de constituir um processo de desenvolvimento que, de um lado, valorizasse a estrutura produtiva do estado (onde as micro, pequenas e médias empresas são predominantes) e, de outro, inovasse nas relações entre os agentes e nos processos internos (ao invés de virar costas aos setores econômicos locais, sobretudo os que têm maiores dificuldades de acesso a tecnologia e informação, o papel do Estado é favorecê-los). O setor de economia popular solidária é compreendido pelo governo estadual como o conjunto de empreendimentos associativos e autogestionários, formados com o objetivo de manter renda e postos de trabalho a partir da apropriação dos meios de produção pelos próprios trabalhadores – uma concepção que tem implicações econômicas e políticas.

Em setembro de 2001, o programa Economia Popular Solidária foi regulamentado por lei, constituindo o primeiro marco jurídico estadual no atendimento a este setor. O programa surgiu como demanda forte da população nas discussões do Orçamento Participativo estadual (foi um dos cinco programas mais votados dentro da temática “geração de trabalho e renda”, com 48.500 votos, reinvidicado em cerca de 290 dos 490 municípios).

Segundo dados de 2002, há 144 empreendimentos em atividade (10.600 trabalhadores associados) e mais 87 em fase de implantação, além de 86 empreendimentos que fracassaram

---

<sup>54</sup> Caso emblemático foi o da multinacional Ford, que pretendia se instalar no estado através de acordo de redução fiscal com a gestão anterior, mas foi impedida pela nova gestão, o que estabeleceu acirrada polêmica sobre a postura do PT gaúcho quanto às prioridades de desenvolvimento.

em sua atividade (por dificuldades financeiras ou até jurídicas, no caso dos trabalhadores que não conseguiram assumir a fábrica em que trabalhavam). O perfil dos empreendimentos varia de associações populares formadas por desempregados em áreas como costura, coleta seletiva e panificação, até associações e cooperativas de produtores rurais e empresas autogestionárias de produção industrial (metalurgia, lanifício e até uma de álcool combustível).

A importância da formação dos trabalhadores para a autogestão foi reconhecida através de parceria com a ANTEAG, cujas equipes técnicas distribuem-se pelas 22 regiões do estado para assessorar os empreendimentos quanto à regulamentação jurídica, à organização interna e à consolidação das relações de solidariedade e dos processos autogestionários (até 2002, foram 110 cursos de autogestão para trabalhadores nos próprios locais de trabalho e 27 cursos de autogestão para agentes de economia solidária).

Outro eixo de atuação é a capacitação técnica com ênfase na inovação tecnológica, através de parceria com quatorze universidades. Destaca-se um projeto em vias de implantação para formar cinco incubadoras, que não vão incubar o empreendimento e sim a tecnologia. O primeiro projeto é uma incubadora tecnológica no setor de calçados, muito importante no estado, para que pequenos empreendimentos autogestionários, que em geral acabam assumindo serviços de fabricação junto a empresas grandes, consigam desenvolver marca própria, design, produção e demais aspectos ligados à tecnologia, ao mesmo tempo em que se organizem em uma federação.

A parceria com os técnicos em autogestão e as universidades visa ainda responder às dificuldades de financiamento, através de estudos de viabilidade econômica. Para facilitar o financiamento, o governo também interveio no sentido de abrir linhas de crédito específicas junto ao BNDES. Porém de modo geral as áreas de crédito e de organização em redes de cooperação ainda representam grandes desafios para o apoio do governo à economia popular solidária.

Na cidade de Porto Alegre, o governo adotou o termo economia popular, buscando caminhar para a definição de políticas públicas de geração de trabalho para populações de baixa renda. A economia popular nem sempre é solidária e autogestionária, mas algumas das ações da Supervisão da Economia Popular – uma divisão da Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio – contêm forte conteúdo cooperativista e associativista, como no caso do projeto Ações Coletivas. Ainda não há políticas públicas amplas, mas o programa de Geração de Renda da SEP (que, além do projeto Ações Coletivas, é constituído pelos projetos de Qualificação Profissional e de Artesanato) pretende ir “além dos projetos simbólicos, da ação demonstrativa e da experiência”. As Ações Coletivas destinam-se a “potencializar o desenvolvimento de atividades econômicas organizadas em empreendimentos coletivos, cuja produção de bens e/ou serviços seja capaz de gerar renda suficiente para auto-sustentar os grupos conveniados com o projeto, a fim de que estes não dependam de subsídios governamentais posteriores.” O projeto Unidades de Coleta Seletiva apoia oito associações (cerca de 260 pessoas) que participam da coleta seletiva do município, através de cursos de formação, cedência de equipamentos e construção de



pavilhões. O projeto de Fomento a Grupos de Economia Popular oferece acompanhamento, também através de formação profissional e gerencial e cedência de equipamentos, a trinta grupos (cerca de 80 pessoas) que atuam em diversos ramos de atividade, visando a constituição de cooperativas, associações ou empresas solidárias.

As políticas do governo de Porto Alegre revelam o caráter artesanal ainda atribuído aos empreendimentos populares. A inovação e a tecnologia ficam a cargo de outra divisão da mesma Secretaria, a Supervisão de Apoio a Empreendimentos, que engloba as incubadoras empresariais tecnológicas (IETEC e IETINGA), o Parque Industrial da Restinga e a Central de Orientação ao Empreendedor, programas destinados a apoiar e fortalecer pequenos empreendimentos, mas não necessariamente autogestionários ou populares.

Há ainda projetos conjuntos entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, como a Feira Estadual de Economia Popular Solidária (em sua quarta edição em 2002), onde associações, cooperativas e empresas autogestionárias de várias regiões do estado vêm à capital para comercializar seus produtos. Além do poder público municipal e estadual, entidades como a ANTEAG, a Cáritas-RS, as Pastorais da Terra e Operária e a Cooperativa Central dos Assentamentos do RS também apoiam e promovem a Feira.

Em Belém, que há duas gestões consecutivas é administrada pelo PT, o governo implantou o Banco do Povo e os Laboratórios Organizacionais de Terrenos (LOT), programa de orientação sobre como formar empresas ou cooperativas populares, a partir de financiamentos do Banco do Povo. Os LOTs oferecem treinamento intensivo em atividades profissionais e aspectos gerais de administração, para que as famílias que recebem Bolsa-Escola não voltem à situação de pobreza depois do fim do programa de assistência. Um dos exemplos mais significativos de estímulo ao cooperativismo são os projetos desenvolvidos pela prefeitura nas praças da cidade (banheiros públicos, quiosques de alimentação, estacionamentos), que são administrados por cooperativas.

Outros governos estabeleceram convênios com entidades que trabalham com formação e assessoria a empresas solidárias, a exemplo da ANTEAG no Rio Grande do Sul. A própria ANTEAG estabeleceu convênio com o Governo do Estado do Amapá, através da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração, para assessorar empresas autogestionárias no estado, e desenvolve atividades ainda em fase inicial (cursos) com prefeituras, destacando as dos municípios de São Paulo, Diadema, Campinas, Franca, Vinhedo e Avaré. No Rio de Janeiro, a primeira incubadora universitária de cooperativas, a ITCP-COPPE/UFRJ, estabeleceu convênios com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, em meados de 1997, e com o Governo Estadual, no fim do mesmo ano. No município de São Paulo, a ITCP-USP, a Unisol Cooperativas e o NAPES (Núcleo de Apoio e Pesquisa em Economia de Solidariedade, uma ONG que atua na Zona Norte da cidade), além da ANTEAG, fecharam convênios com o governo recém-eleito. A ITCP-USP atua junto a outras organizações civis em projetos em parceria com a Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Em São Paulo, o governo da petista Marta Suplicy criou a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, à qual estão vinculados os principais programas sociais da gestão, entre eles o programa de microcrédito São Paulo Confia e o programa Oportunidade Solidária – que destina-se à capacitação para o empreendedorismo individual e coletivo, mas em sua primeira fase compreende apenas a administração de cursos, inclusive na área de cooperativismo, e sensibilização para a proposta autogestionária. Cabe discutir a própria denominação do programa, alvo de críticas de entidades da economia solidária por enfatizar mais a proposta do empreendedorismo do que a da economia solidária. Por outro lado, uma ação importante para ampliar o debate sobre economia solidária foi a criação de uma Comissão para o Desenvolvimento Solidário, com representantes do governo e da sociedade civil, incluindo entidades que assessoram empresas solidárias e autogestionárias e realizaram convênios com a prefeitura para assumir os programas de formação.

Em Guarulhos, município de cerca de um milhão de habitantes na Grande São Paulo, o governo recém-eleito de Elói Pietá, também do PT, vem estruturando uma série de projetos para incentivar o fortalecimento da organização comunitária local, adotando o discurso da economia solidária. Destaca-se o projeto-piloto *Escola Itinerante*, que, além da própria prefeitura, envolve como parceiros a ITCP-USP, a cooperativa Integra, o Escritório-Piloto da Escola Politécnica da USP, a ONG Vereda (centro de estudos em educação) e o Centro Acadêmico de Direito da USP, além do SESCOOP-SP (Serviço de Aprendizagem em Cooperativismo, da OCESP), que oferece parte do financiamento. O projeto propõe a formação de trabalhadores na área de construção civil a partir da própria prática – que consiste na construção de um equipamento comunitário, como uma creche ou uma escola –, estimulando a constituição de uma cooperativa e a sensibilização para a cidadania, de forma integrada à educação básica. Cada um dos parceiros do projeto é responsável pela formação nas áreas envolvidas (cooperativismo, construção civil, educação básica e direitos de cidadania) e todo o processo é participativo, com decisões tomadas em conjunto com a comunidade-alvo. O projeto-piloto foi implantado em 2001 no bairro Jardim Ottawa, onde a comunidade decidiu construir um centro de formação profissional. O governo pretende ainda estimular a formação de organizações solidárias entre trabalhadores que recebem a Bolsa-Auxílio ao Desemprego e fortalecer redes entre grupos que já existem, como no caso dos artesãos e de grupos de catadores de lixo. É importante citar que o debate sobre a economia solidária não ficou restrito à Secretaria de Relações de Trabalho: o objetivo é envolver as demais Secretarias de forma a estruturar uma equipe multidisciplinar dentro da própria prefeitura para realizar a formação em cooperativismo e autogestão junto à comunidade local no futuro.

## CAPÍTULO 4

### As gestões do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura Municipal de Santo André

O programa Incubadora de Cooperativas da Prefeitura Municipal de Santo André foi concebido como parte de uma proposta mais ampla de inovações na gestão municipal – que combinam desenvolvimento econômico local com inclusão social, redefinição da relação Estado-sociedade, participação popular e modernização administrativa – e deve ser analisada dentro do conjunto de idéias e ações das gestões de Celso Daniel, prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores.

Este capítulo parte de uma breve caracterização do município de Santo André, incluindo a evolução da vida político-partidária e da organização social que favorecem a ascensão de governos de esquerda na região. A seguir, apresentamos as características do governo do PT em Santo André e os temas mais importantes por trás das práticas administrativas no município, partindo da própria reflexão teórica do prefeito Celso Daniel para analisar as ações mais significativas de suas gestões.

#### 4.1. Santo André e o ABC: economia, política e sociedade

Santo André é um dos sete municípios que formam o chamado Grande ABC (ou ABCD), região que compreende todo o sudeste da zona metropolitana de Grande São Paulo. Os outros são: São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra<sup>1</sup>. Santo André faz fronteira com todos os municípios do ABC (menos Diadema) e também com os municípios de São Paulo, Cubatão, Suzano, Mogi das Cruzes e Santos. Sua extensão territorial corresponde a 179 km<sup>2</sup> (dos quais 38% em zona urbana e 62% em zona de proteção a mananciais e bacias hidrográficas) e sua população atual é de 648.433 habitantes (**tabela 1**).

Tabela 1 – Evolução da população residente – 1970-2000

REGIÃO	1970	1980	1991	1996	2000
Grande São Paulo	17.771.948	25.040.698	31.548.008	34.120.886	36.966.527
Grande ABC	988.677	1.652.781	2.048.674	2.224.096	2.349.181
Santo André	418.826	553.072	616.991	625.564	648.443

Fonte: IBGE

<sup>1</sup> Para tratar de um município do ABC, é importante levar em conta o ABC como um todo. A idéia de *região* tem presença muito marcante no cotidiano da população local. A divisão administrativa não se refletiu na vida dos moradores, cujo movimento entre os municípios da região é fluido e intenso: é comum que se trabalhe em um município, se more em outro, se estude em um terceiro, e assim por diante.

Como se sabe, o ABC é considerado o mais importante pólo industrial do país – resultado de um acelerado processo de industrialização da região que começou na década de 1950, principalmente com montadoras de veículos e mais tarde com indústrias químicas e petroquímicas. A região ainda concentra cerca de 18% do PIB de todo o país, mas desde a década de 1980 vem passando por mudanças significativas em seu perfil produtivo: fechamento de muitas indústrias (ou transferência para outros municípios), redução da mão-de-obra e dos investimentos nas indústrias que permaneceram, diversificação da economia com expansão do setor de comércio e serviços. Essas mudanças já foram interpretadas de diferentes ângulos e envolvem fatores amplamente discutidos, entre eles: os processos de reestruturação produtiva derivados das inovações tecnológicas da “terceira revolução industrial”, a aceleração do processo de abertura comercial, e o chamado “custo ABC” (alto custo de terrenos e tributos, acirrado pela guerra fiscal entre municípios; saturação da infra-estrutura de transportes e energia; e, para alguns, alta mobilização sindical, o que elevaria os salários). Evidentemente, alguns desses fatores, sobre os quais não se pretende aprofundar aqui, derivam de mudanças na orientação de políticas macroeconômicas, e atingem não só o ABC mas o país como um todo – embora a região, por conta da dimensão de seu parque industrial, esteja mais sujeita a sintomas de crise em períodos recessivos agudos, o que inclusive leva alguns autores a relativizar a substituição do setor industrial pelo setor terciário (o crescimento do comércio pode ser interpretado, por exemplo, como uma capacidade de consumo potencial que já existia mas só agora é satisfeita na própria região). Em Santo André, a base econômica atual é formada principalmente por indústrias dos ramos automobilístico, químico e têxtil e cada vez mais pelo comércio. O PIB municipal gira em torno de U\$ 6,35 bilhões (PIB per capita de U\$ 9,8 mil).

O conjunto de mudanças no perfil produtivo do ABC se reflete diretamente sobre o mercado de trabalho da região, com a redução de empregos no setor formal, principalmente na indústria. Dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (SEADE/DIEESE) mostram que, em 1996, a taxa de desemprego no ABC atingiu 16,2% da população economicamente ativa (PEA) e, em 1999, chegou a 22,5% (cerca de 264 mil pessoas). Em Santo André, a taxa de desemprego também tem se mantido em torno de 18% da PEA (cerca de 60 mil pessoas), e, mesmo entre a população assalariada no setor privado, cerca de 20% não possuem carteira de trabalho assinada.

Já o crescimento acelerado da cidade – sobretudo a partir dos anos 1960, em decorrência do processo de industrialização – não foi acompanhado de políticas urbanas correspondentes para atingir toda a população e o número de favelas e assentamentos irregulares cresceu sensivelmente. Embora o índice de desenvolvimento humano (IDH) de Santo André seja 0,8739 (considerado bom) e os serviços municipais alcancem quase a totalidade da área urbana regularizada (98% no caso do saneamento e 87% no da urbanização), a população favelada ainda sofre com a falta de acesso a moradia regularizada, infra-estrutura urbana e serviços públicos.

Em 1992, havia 94 favelas e assentamentos na cidade, segundo dados parcialmente atualizados do primeiro mapeamento realizado pela PMSA, em 1989. Entre 1991 e 1996, a taxa de crescimento anual médio da população favelada de Santo André foi de 3,78%, contra 0,31% da população total. Em 1997, o número havia subido para 137 favelas. Atualmente, estima-se que 120 mil pessoas (ou 18,5% da população da cidade) morem em favelas – incluindo as que já foram urbanizadas mas precisam de regularização fundiária<sup>2</sup>.

\*\*\*

Para abordar as gestões petistas em Santo André e suas propostas para dar conta do quadro de questões sociais e econômicas aqui esboçado, cabe lembrar brevemente traços da vida político-partidária e da história de organização social do município e do ABC. A história política de Santo André é marcada pela presença determinante de pequenas oligarquias ou líderes políticos locais, como afirma a cientista política Maria Teresa Sadek em um dos poucos trabalhos acadêmicos sobre a política do ABC:

“Santo André, embora seja o maior colégio eleitoral do Estado depois da capital, é palco de embates políticos locais semelhantes ao de qualquer município do interior. (...) Pleitos locais sempre foram competitivos, animando velhas rixas, criando novas. A polarização de posições marca essas competições, ainda que nem sempre ocorra em torno de princípios ideológicos, mas vitalizada principalmente por questões locais, centrada em nomes.”<sup>3</sup>

Sadek escreve em 1984, sobre o período do bipartidarismo. Mas, desde os anos 1970, a maioria dos municípios do ABC já apresenta crescente perfil oposicionista e, a partir do fim dos anos 1980, os partidos de esquerda dão uma guinada importante na região, conferindo maior caráter ideológico às disputas eleitorais – embora a popularidade pessoal dos líderes (em especial no caso do Executivo municipal) continue a ser considerada um fator eleitoral importante.

Antes disso, porém, prevalecem traços clientelistas e personalistas<sup>4</sup>. Entre 1952 e 1967, sucedem-se em Santo André prefeitos de origem oligárquica ou perfil populista (Fioravante Zampol, Pedro Dell’Antonio, Oswaldo Gimenez e Lauro Gomes). Em 1968, já sob o bipartidarismo, ganha em Santo André o candidato da ARENA, Newton Brandão. Em 1972, Brandão é sucedido por seu vice, Antônio Pezzolo (cujo vice, por sua vez, é o ex-prefeito Fioravante Zampol).

Em 1974, ano marcado pelas primeiras vitórias do MDB sobre a ARENA em vários estados, a oposição ultrapassa o governo nos votos para deputados federais e estaduais em São Paulo,

<sup>2</sup> PMSA (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação), *Sumário de Dados de Santo André*, 1998.

<sup>3</sup> *Concentração industrial e estrutura partidária: o processo eleitoral no ABC, 1966-1982*, tese de Doutorado em Ciência Política, USP, 1984, p. 141-2 (cabe lembrar que Santo André é hoje o quarto colégio eleitoral do Estado – depois da capital, Campinas e Guarulhos). Sobre a história política de Santo André, ver ainda os anais do 1º Congresso de História da Região do Grande ABC, realizado em 1990, pela PMSA, e o livro de O. Gaiarsa, *Santo André: Ontem, Hoje, Amanhã*, de 1991, também publicado pela PMSA.

<sup>4</sup> Vale lembrar o episódio eleitoral de 1948, quando, após uma década de interventores nomeados, há eleições diretas e em Santo André ganha o candidato do PCB, o sindicalista e marceneiro de profissão Armando Mazzo. A Justiça Eleitoral imediatamente cassa os mandatos de todos os eleitos pela legenda comunista (13 vereadores, além do prefeito), e, em lugar de Mazzo, assume a prefeitura o segundo mais votado, Antônio Fláquer, membro de uma das famílias mais influentes na região.

sendo que o ABC destaca-se em termos de crescimento da oposição: o MDB recebe 75,9% dos votos na região. Em 1976, todos os municípios do ABC elegem prefeitos do MDB, com exceção de Ribeirão Pires. Em Santo André, Lincoln Grillo é eleito com 49,4% dos votos, contra 32,9% do ex-prefeito Newton Brandão.

A partir da segunda metade da década de 1970, os movimentos populares e sindicais passam a se reorganizar. No ABC, sociedades de amigos de bairros tornam-se mais combativas às relações de clientela com o poder público e organizações sindicais de postura crítica ao sindicalismo vinculado ao Estado começam a se fortalecer. Destaca-se o papel ativo de militantes cristãos no ABC, o que influenciou de forma determinante o chamado sindicalismo autêntico, através das práticas democráticas já vivenciadas por metalúrgicos ligados a movimentos da Igreja (principalmente a Ação Católica Operária, existente no ABC desde 1962, e a Pastoral Operária, desde 1974)<sup>5</sup>.

Em 1974, é realizado o 1º Congresso dos Metalúrgicos do ABC, e mobilizações operárias sucedem-se de forma crescente na região até a primeira grande onda de greves, que começa em maio de 1978 na Scania e logo se alastra por outras fábricas e em seguida por outros municípios (São Paulo, Osasco, Campinas), prolongando-se até julho.

Em março de 1979 acontece o segundo ciclo de greves na região, considerado mais organizado e combativo que o do ano anterior: tanto militantes da época quanto pesquisadores são unânimes em registrar a evolução dos operários em greve em direção a um maior grau de consciência e mobilização. A greve assume maior significado político e contribui para que em São Bernardo comece um movimento para a criação de um novo partido, capaz de representar diretamente a classe trabalhadora – o que o MDB não conseguia.

Nesse mesmo ano, o governo reorganiza o sistema partidário com o objetivo de conter o avanço da oposição e atender às demandas populares por mudanças, mas a estratégia de dividir a oposição foge em parte ao controle do regime, com a incorporação do PP (criado como partido de centro) ao PMDB e principalmente com a fundação do PT, em 1980. Apesar do refluxo no movimento sindical neste ano e nos anos seguintes, o novo partido ganha força e logo agrega uma ampla e flutuante diversidade de movimentos populares, organizações sociais e intelectuais de esquerda, sendo oficializado em 1982<sup>6</sup>.

Às vésperas do pleito municipal de 1980, o Congresso Nacional aprova emenda constitucional prorrogando os mandatos de prefeitos e vereadores eleitos em 1976. Em 1982, quando acontecem eleições diretas para todos os cargos (menos a presidência), Celso Daniel

---

<sup>5</sup> Sobre as lutas sociais no ABC na década de 70, ver P. Singer & V. Brant, *São Paulo: o povo em movimento*, Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1980; R. Antunes, *Formas da greve: o confronto operário no ABC paulista 1978-1980* (tese de Doutorado em Economia, USP, 1986); H. Martins, *Igreja e movimento operário no ABC* (tese de Doutorado em Sociologia, USP, 1986); A. Almeida, *Movimentos sociais e história popular: Santo André nos anos 70 e 80*, São Paulo, Marco Zero, 1992; e os Anais do I Congresso de História do ABC.

<sup>6</sup> Sobre origens, estrutura e propostas do PT, ver M. Gadotti & O. Pereira, *Pra que PT? Origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores*, São Paulo, Cortez, 1989; e R. Meneguello, *PT: a formação de um partido, 1979-1982*, São Paulo, Paz e Terra, 1989.

concorre pela primeira vez ao cargo de prefeito de Santo André (pelo PT) e alcança 25,93% dos votos. Quem ganha é o ex-prefeito Newton Brandão (agora no PTB), que obtém 32,08% dos votos (**tabela 2**). Dos 16 vereadores de Santo André, o PTB elege oito, o PT seis e o PMDB dois (**tabela 7**). Os resultados das eleições surpreendem no ABC, onde se esperava que o PT fosse muito mais vitorioso, sobretudo em São Bernardo, berço histórico do novo movimento sindical. Mas o partido chega ao poder municipal apenas em Diadema – uma de suas duas primeiras prefeituras (a outra foi a de Santa Quitéria, no Maranhão).

Em 1988, ano da primeira grande onda de gestões petistas, o PT perde em Diadema mas ganha em Santo André, onde Celso Daniel obtém 49,59% do total de votos. O candidato do PTB fica em segundo com 24,2%, e os demais candidatos somam menos de 7% dos votos (**tabela 3**). Dos 17 vereadores, o PT elege oito, o PTB cinco, o PMDB três e o PSDB um (**tabela 7**).

Em 1992, o PT não consegue eleger José Cicote como sucessor de Daniel. Cicote obtém 26% dos votos e Newton Brandão assume mais uma vez, com 41% dos votos (**tabela 4**). A derrota eleitoral do PT é atribuída por militantes e analistas às divisões internas do próprio partido.

Nas eleições de 1994, Celso Daniel elege-se deputado federal (o mais votado no município de Santo André, com 71.534 votos), exerce dois anos de mandato e afasta-se em 1996 para concorrer nas eleições municipais, elegendose no primeiro turno para sua segunda gestão como prefeito de Santo André com 52,3% dos votos (**tabela 5**). Outros municípios do ABC também são assumidos por governos de orientação progressista: Mauá e Ribeirão Pires pelo PT, São Bernardo pelo PPS e Diadema pelo PSB – os dois últimos por prefeitos que haviam sido do PT.

Em 2000, Celso Daniel reelege-se no primeiro turno com 60,25% dos votos (ou 70,13% dos votos válidos) para sua terceira gestão em Santo André (**tabela 6**). O PT elege sua maior bancada na Câmara Municipal, com nove dos 21 vereadores (**tabela 7**). Nos outros municípios do ABC, prefeitos do PT são eleitos em Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

#### **4.2. O “modo petista de governar” em Santo André**

Para analisar as gestões Celso Daniel em Santo André, e em especial o apoio à economia solidária dentro das estratégias de desenvolvimento local, é preciso levar em conta suas características enquanto administrações do Partido dos Trabalhadores. Ao longo da década de 1990, quando o PT chegou ao poder em vários municípios (e alguns estados) e precisou enfrentar os desafios cotidianos da administração pública, os governos petistas começaram a desenvolver experiências de gestão com o objetivo de conciliar esses desafios com o caráter *democrático e popular* (expressão que se tornou marca desses governos) que se pretendiam enquanto governos

Tabela 2 – Resultados da eleição para  
Prefeitura Municipal de Santo André – 1982

1982 – Candidatos	nº votos	% votos
Newton Brandão (PTB)*	99.921	32,08%
Celso Daniel (PT)	80.773	25,93%
PMDB (3 candidatos)	66.422	21,32%
PDS (3 candidatos)	14.017	4,5%
João Carlos Leric (PDT)	3.574	1,15%
Branços	30.397	9,76%
Nulos	13.018	4,18%
<b>Total</b>	<b>311.502</b>	<b>100%</b>

Fonte: TRE/SP

\* Brandão agregou os votos de mais um candidato de sua legenda, totalizando 103.301 votos (33,16%).

Tabela 3 – Resultados da eleição para  
Prefeitura Municipal de Santo André – 1988

1988 – Candidatos	nº votos	% votos
Celso Daniel (PT)	173.982	49,59%
José Cabral Amazonas (PTB/PCN)	84.884	24,20%
Lincoln Grillo (Frente Popular)*	12.448	3,54%
José Nanci (Santo André Melhor)**	5.758	1,64%
Cláudio Andrade (PL)	3.852	1,09%
Maria Antonieta Carreira (PSP)	1.933	0,55%
Branços	46.196	13,17%
Nulos	81.707	6,18%
<b>Total</b>	<b>350.740</b>	<b>100%</b>

Fonte: TRE/SP

\* Frente Popular: PDT/PMDB, PMC, PCB, PC do B

\*\* Santo André Melhor: PSDB, PSB, PV

Tabela 4 – Resultados da eleição para  
Prefeitura Municipal de Santo André – 1992

1992 – Candidatos	nº votos	% votos
Newton Brandão (PTB)	156.499	41,1%
José Cicote (PT)	101.798	26,7%
José Nanci (PSDB)	19.023	5%
José Jacinto (PRP)	4.156	1,1%
Branços	39.735	10,4%
Nulos	59.646	15,7%
<b>Total</b>	<b>380.857</b>	<b>100%</b>

Fonte: TRE/SP



Tabela 5 – Resultados da eleição para Prefeitura Municipal de Santo André – 1996

<b>1996 – Candidatos</b>	<b>nº votos</b>	<b>% votos</b>
Celso Daniel (PT)*	205.317	52,3%
Duílio Pisaneschi (PTB)**	99.179	25,7%
José F. de Araújo (PMDB)	12.186	3,1%
Joaquim da Silva (PSDB)	10.412	2,6%
Luiz Carlos Lozio (PLS)***	2.701	0,69%
José Carlos P. da Silva (PSB)****	2.437	0,62%
Edgard Fernandes (PSTU)	809	0,2%
Branços	10.277	2,6%
Nulos	48.636	12,4%
<b>Total</b>	<b>391.954</b>	<b>100%</b>

Fonte: TRE/SP

\* Aliança com PMN

\*\* Aliança com PDT/PTB/PL/PFL

\*\*\* Aliança com PST/PSD

\*\*\*\* Aliança com PPS/PU/PRP/PC do B

Tabela 6 – Resultados da eleição para Prefeitura Municipal de Santo André – 2000

<b>2000 - Candidatos</b>	<b>nº votos</b>	<b>% votos</b>
Celso Daniel (PT)	250.506	60,25%
Celso Russomano (PPB)	80.148	19,28%
Pina (PSDB)	14.293	3,44%
Elcio Riva (PPS)	10.745	2,58%
Jaime de Almeida (PSTU)	1.524	0,37%
Branços	24.751	5,95%
Nulos	33.813	8,13%
<b>Total</b>	<b>415.780</b>	<b>100%</b>

Fonte: TRE/SP

Tabela 7 – Número de vereadores eleitos para Câmara Municipal de Santo André por partido – 1982/2000

<b>Partido</b>	<b>1982</b>	<b>1988</b>	<b>1992</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>
<b>PT</b>	6	8	7	8	9
<b>PTB</b>	8	5		4	3
<b>PMDB</b>	2	3	4	3	2
<b>PSDB</b>		1	1	2	1
<b>PDT</b>			7	1	2
<b>PFL</b>					2
<b>PV</b>					1
<b>PSB</b>					1
<b>PL</b>			2		
<b>PPB</b>				2	
<b>PFL</b>				1	
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>

Fonte: TRE/SP

de orientação socialista. Apesar das especificidades locais, o chamado *modo petista de governar* passou a ser orientado por diretrizes gerais comumente traduzidas pelo binômio *inversão de prioridades – participação popular*: a primeira refere-se aos esforços para redirecionar as ações governamentais de modo a atender prioritariamente às necessidades dos setores da população mais carentes dos serviços públicos, sobretudo nas áreas sociais; a segunda, associada à implantação de espaços de participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos, começou com os conselhos populares e evoluiu para a institucionalização de conselhos de políticas públicas, fóruns temáticos, conselhos gestores das unidades prestadoras de serviços (escolas, centros de saúde etc.) e modelos de co-gestão do orçamento municipal, como o *orçamento participativo* (OP)<sup>7</sup>.

Pode-se afirmar que em Santo André as administrações de Celso Daniel buscaram se orientar por esse binômio. É preciso ressaltar que isso se deve em grande parte ao próprio Daniel, que se consolidou como referência dentro do PT – tanto pela experiência administrativa acumulada na prática ao longo de duas gestões e uma terceira incompleta, quanto pelo discurso político coerente e compromissado com o ideário socialista e democrático do partido. Não por acaso, em 2001 foi escolhido como coordenador do programa de governo do PT para as eleições presidenciais de 2002 – tarefa, assim como sua terceira gestão, bruscamente interrompida por conta de seu assassinato.

Em seus vários artigos, palestras e seminários, o prefeito – que era engenheiro civil de formação e professor de administração pública na FGV e de economia na PUC/SP – defendia um modelo de gestão municipal pautado por princípios socialistas, combinando a inversão de prioridades e a participação popular a um processo de reforma na estrutura e nos procedimentos administrativos. Esses são os principais temas dentro de sua reflexão teórica e suas práticas administrativas:

- *radicalização da democracia e papel do Estado na construção do socialismo*: tema constante para Celso Daniel, pode ser entendida como a afirmação de seu compromisso com o chamado *socialismo democrático*, buscando se contrapor tanto ao estatismo do socialismo real quanto ao modelo de gestão que chamava de “opção capitalista, seja neoliberal ou social-democrata”. A proposta de radicalização da democracia assumida como valor estratégico (meio e fim) também indica uma tentativa de redefinir a relação entre poder público e sociedade civil, contribuindo para a construção de um modelo de gestão que atenda ao perfil *democrático e popular* e seja capaz de conciliar o princípio de justiça social com a noção de cidadania e a política de direitos. Nesse sentido, Daniel chamava freqüentemente a atenção, na teoria como no cotidiano administrativo, para a necessidade de se redefinir o papel do Estado na construção do socialismo.

Por exemplo, em artigo de 1991 escrito já durante sua primeira gestão, o prefeito analisava o difícil início das administrações petistas eleitas em 1988 – marcado por contínuas crises com o

---

<sup>7</sup> Ver capítulo 2.

partido. Para Daniel, essas crises seriam derivadas em parte das origens do PT a partir de movimentos sociais que negavam o Estado, o que contribuía para que ainda houvesse muita resistência dentro do partido com relação ao Estado e ao institucional:

“Os movimentos sociais, em seu processo de luta, foram elaborando socialmente, pouco a pouco, valores calcados na idéia de direitos (...) A amplitude desses direitos – numa sociedade profundamente desigual, como a brasileira – choca-se, porém, com a estreita capacidade que possuem as administrações municipais de absorvê-los, sobretudo de imediato. A inexistência, no PT, de uma concepção de administração, faz com que tal contradição se apresente como crise em cada momento de luta social que envolva uma prefeitura petista. Têm toda razão aqueles que vêem nesses impasses a necessidade de definições estratégicas, em particular as relativas ao socialismo. Este exige a transformação, não só do Estado, mas também da sociedade.”<sup>8</sup>

- *participação popular*: um dos pilares do binômio petista e tema fundamental para Celso Daniel<sup>9</sup>. A redefinição da relação Estado-sociedade implícita em sua proposta de radicalização da democracia passa necessariamente pelo fortalecimento de espaços legítimos de democracia participativa. Para além da centralidade que o orçamento participativo adquiriu dentro das administrações petistas, Daniel enfatizava a adoção de outras formas de gestão partilhada entre poder público e sociedade civil, como os conselhos gestores de políticas públicas municipais, os fóruns temáticos permanentes para discussões mais amplas, e até modalidades mais informais de participação, incluindo o próprio envolvimento individual do cidadão na reivindicação e fiscalização dos serviços da Prefeitura.

A experiência do OP em Santo André foi iniciada ainda na primeira gestão de Daniel, interrompida na gestão que o sucedeu, e reformulada a partir da segunda gestão, a fim de tornar o modelo mais eficiente e representativo. A estrutura atual envolve 19 plenárias regionais e 8 plenárias temáticas, realizadas em duas rodadas (informativa e deliberativa), com uma rodada intermediária e a eleição de representantes para o Conselho Municipal do Orçamento, responsável pela fiscalização das ações definidas dentro do OP e pela contínua reavaliação do modelo<sup>10</sup>.

Além do CMO, há mais 19 conselhos temáticos (educação, saúde, direitos da criança e do adolescente, transporte etc.) – todos de caráter paritário de acordo com a Lei Orgânica do Município (o número de conselheiros indicados pelo governo é igual ao dos eleitos pela sociedade civil) e criados por iniciativa do prefeito, sob aprovação da Câmara Municipal – e quatro fóruns permanentes (educação e cidadania, juventude, centro da cidade e portadores de deficiência). Destaca-se ainda a experiência dos grupos de Teatro do Oprimido, que desenvolvem atividades teatrais visando estimular a participação popular a partir das técnicas idealizadas pelo teatrólogo Augusto Boal (que supervisionou o projeto junto à PMSA).

<sup>8</sup> C. Daniel, “Contradições: relação mal resolvida”, in: *Teoria Debate*, nº 14, abr/mai/jun/1991.

<sup>9</sup> Ver C. Daniel, “Participação Popular”, in: *Teoria Debate*, nº 2, mar/1998; “Gestão local e participação da sociedade”, in: R. Villas-Boas, *Participação Popular nas Gestões Locais*, São Paulo, Pólis, 1994, pp. 21-41.

<sup>10</sup> Para uma análise, ver M. C. Carvalho, & D. Felgueiras, *Orçamento Participativo no ABC (Mauá, Ribeirão Pires, Santo André), gestão 1997-2000* (Publicações Pólis, nº 34), São Paulo, Pólis, 2000.

O grupo participacionista tem grande importância política dentro da administração do PT em Santo André e presença ativa na definição de diretrizes e estratégias de governo para o desenvolvimento social, econômico e urbano. Ao estabelecer a participação popular como uma das prioridades de sua segunda gestão, Daniel criou um órgão especial, o Núcleo de Participação Popular (NPP), vinculado diretamente ao seu gabinete. Em sua terceira gestão, com os bons resultados alcançados, o prefeito conferiu mais força ao NPP, transformando-o em uma secretaria: a Secretaria de Participação e Cidadania, que, além dos programas participativos, assumiu as Assessorias da antiga Secretaria de Cidadania e Ação Social (Direitos da Mulher, Terceira Idade, Pessoas Portadoras de Deficiência, e Direitos da Criança e do Adolescente).

- *inversão de prioridades*: o outro pilar do binômio petista, concebido por Daniel em dois sentidos: o *uso* e a *captação* dos recursos públicos. No primeiro caso, trata-se de deixar de gastar em obras monumentais – especialmente no sistema viário – para investir em pequenas obras, de implantação de infra-estrutura básica e ampliação ou melhoria da qualidade dos serviços públicos. Embora essas ações costumem atingir muito mais a população carente da periferia, Daniel reconhecia a necessidade de governar para toda a cidade e defendia uma ampla política de alianças para sustentar o projeto de radicalização da democracia. Ele também admitia que as carências não seriam completamente eliminadas, porque os recursos eram escassos. É nesse sentido que insistia no debate sobre o segundo caso de inversão, a captação, que trata de garantir formas de receita própria que possibilitem a inversão de prioridades do primeiro caso. Desde sua primeira gestão, Daniel defendia a cobrança progressiva do IPTU – fonte mais importante de receita própria dos municípios –, de modo a incidir mais sobre os que pudessem pagar mais. Por outro lado, o prefeito sempre ressaltou a importância de parcerias com a sociedade civil, inclusive no âmbito da política externa, e foi um grande articulador de convênios com instituições nacionais e estrangeiras e organismos internacionais.

- *reforma administrativa*: tema organicamente ligado à redefinição da relação Estado-sociedade e coerente com o princípio da participação popular. Celso Daniel considerava que transformar a prefeitura por dentro – em estrutura, procedimentos e valores – era condição indispensável para a realização de uma gestão democrática e popular. Por um lado, criticava a forte persistência de práticas clientelistas e personalistas, inclusive dentro de administrações de esquerda, e considerava problemático que não se discutisse isso com tanta atenção dentro dos próprios governos democráticos. Para combater essas práticas, que via como herança da cultura política do país, Daniel propunha a democratização de informações, a transparência dos critérios e procedimentos da prefeitura, e a ampliação da eficiência e da qualidade no atendimento aos cidadãos. Por outro lado, criticava a ênfase no critério de eficiência da proposta liberal de reforma administrativa – que resultaria na redução do tamanho da prefeitura e no esvaziamento de áreas de serviços essenciais – e defendia, ao invés, combinar a democracia com a eficácia (esta subordinada àquela). Portanto, para Daniel não se tratava nem de um Estado total nem de um

Estado mínimo, mas sim de um *Estado local forte*, onde a participação da comunidade seria fundamental.

“O exercício da cultura política dos direitos pelas administrações passa pelo cotidiano do poder político local. (...) Opera-se uma alteração radical da relação com a comunidade ao se substituir o uso clientelista de empregos públicos, doações de terrenos ou moradias e atendimento “personalizado” por concursos públicos idôneos, critérios claros de acesso a programas habitacionais e procedimentos transparentes, iguais para todos, para a prestação de pequenos serviços.”<sup>11</sup>

Destacamos em sua proposta a importância de uma nova política de recursos humanos. Em primeiro lugar, Daniel levantava a necessidade de valorizar o funcionário público através de *bons salários e boas condições de trabalho*, mas entendia que, mais do que a política salarial, era importante criar condições diferenciadas de trabalho, onde os servidores se percebessem como parte do governo e se comprometessem com suas políticas inovadoras:

“(...) [A] postura de uma administração democrática e popular não pode ser ambígua: no dilema entre o nível salarial de seus servidores e a preservação da capacidade de investimento em obras e serviços, a prioridade cabe a esta última. (...) A experiência tem demonstrado, ademais, que recomposições salariais substanciais, num ambiente impregnado de valores paternalistas, não conseguem, por si só, viabilizar melhorias no desempenho do aparelho administrativo e a conquista da confiança da categoria por parte do governo.”<sup>12</sup>

Em segundo lugar, o prefeito enfatizava o papel vital dos *procedimentos de treinamento e formação* dos funcionários públicos:

“Isso inclui ações ligadas ao desenvolvimento gerencial, ao aprimoramento profissional e à criação de condições para o florescimento de uma nova cultura administrativa, centrada na noção de direitos. (...) [A]s diretrizes dessa política de recursos humanos devem integrar a preocupação com o aperfeiçoamento técnico e com a democratização da relação dos servidores com a comunidade – o que inclui o estímulo à participação popular.”<sup>13</sup>

A reforma do Executivo local se tornou uma das prioridades da segunda gestão de Celso Daniel, quando ele lançou o premiado programa de Modernização Administrativa, com o objetivo de melhorar a prestação dos serviços públicos e democratizar as informações sobre a administração, de forma a ampliar seu controle por parte da sociedade civil, através de ações de atendimento rápido e diferenciado ao cidadão (a Rede Fácil) e a figura do ouvidor (*ombudsman*) da cidade de Santo André, eleito por um colegiado composto por representantes da sociedade civil<sup>14</sup>. O programa também estabeleceu estratégias de conscientização e valorização do servidor público, como as oficinas de sensibilização sobre a necessidade de mudanças nos valores da administração pública, a criação da Escola de Formação em Administração Pública Paulo Freire

<sup>11</sup> Daniel, “Contradições...”, *op. cit.*

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> *Ibidem*

<sup>14</sup> Em 1999, o programa de Modernização Administrativa da PMSA foi uma das vinte melhores experiências do Brasil escolhidas pelo Prêmio Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Ford e Fundação Getúlio Vargas, e em 2000, foi uma das 100 melhores experiências do mundo selecionadas pelo Centro de Assentamentos Humanos (Habitat) da ONU.

(EFAP) e o programa de alfabetização e ensino fundamental para os servidores. De acordo com a PMSA:

“Dada a perspectiva de mudança organizacional pretendida pelo Programa de Modernização, busca-se despertar no servidor a consciência profissional e de cidadão, que exerce uma função social e política de extrema relevância para a sociedade. Pretende-se também desenvolver novos paradigmas e valores sobre o trabalho, estimulando o potencial criador e transformador de cada servidor; alterar a concepção sobre o trabalho, presente no pensamento e na prática dos servidores. Enfim, recuperar o papel e a auto-estima dos servidores.”<sup>15</sup>

\*\*\*

Em textos e entrevistas mais recentes, Daniel passou a criticar a tentativa de sintetizar o modo petista de governar como “uma soma de programas exemplares sem conexão entre si”, e chamava a atenção para a necessidade de redefinir esse modelo para além do binômio que o caracterizou – tanto em termos de agenda (conteúdo) quanto de estrutura e procedimentos administrativos (forma). No primeiro caso, trata-se de reafirmar o compromisso com o ideário socialista, desenvolver o tema da inversão de prioridades em direção ao conceito mais amplo de *inclusão social*, e incorporar temas como *desenvolvimento local* – em termos econômicos, urbanos e ambientais. No segundo caso, trata-se de aprimorar as formas de participação popular, fortalecer a sinergia entre Estado e sociedade civil, e ampliar a modernização administrativa. Num caso e no outro, as idéias e práticas de Celso Daniel mostram-se extremamente sintonizadas com o debate mundial sobre os atuais desafios do poder local já anunciados no capítulo 2.

Ao lado dos temas de aperfeiçoamento das formas de participação e aprofundamento da reforma administrativa, os principais temas relativos à nova agenda de gestão são:

- *desenvolvimento econômico local*: aqui Celso Daniel mostrava-se afinado com a crescente atuação do poder local como promotor do desenvolvimento econômico e da geração de trabalho e renda. Mas, para ele, essa atuação precisava necessariamente se orientar pelos princípios dos governos democráticos e populares – ao contrário das propostas inspiradas na competição individualista e na busca de redução de custos (especialmente através da redução de direitos trabalhistas):

“Há governos conservadores que promovem iniciativas de desenvolvimento econômico, mas de maneira excludente (...) – não só comprometem de maneira pesada o nosso pacto federativo, como comprometem em perspectiva as próprias finanças do município considerado.”<sup>16</sup>

Para além das políticas compensatórias e setoriais voltadas para a geração de emprego e renda (formação profissional, doação de terrenos ou incentivos fiscais), Daniel defendia “a formulação e implementação de um *modelo de desenvolvimento local* capaz de envolver a dinâmica da economia regional de maneira integrada, baseado em valores e referências voltados

<sup>15</sup> PMSA, “Programa de Modernização Administrativa”, in: *Santo André, Cidade Futuro*, 2001.

<sup>16</sup> Daniel, entrevista a M. Alves e H. Souza (“Os eleitos: entrevistas com sete prefeitos”), in: *Teoria & Debate*, nº 46, nov/dez 2000/ jan 2001, pp. 18-25.

ao fortalecimento da cidadania e empunhado por um bloco social e político comprometido com sua colocação em prática”<sup>17</sup>.

Um dos elementos fundamentais desse modelo é o foco na pequena e micro economia local, incluindo o fortalecimento da *economia solidária* – termo ao qual o governo de Santo André também aderiu. Outros elementos importantes são: a sustentabilidade do modelo; a articulação regional; a ênfase em ações de fomento (captação de investimentos, qualificação, inovação tecnológica); a sinergia entre atores locais públicos e privados, com a construção de espaços democráticos para discutir o tema do desenvolvimento; a sintonia com especificidades locais (reestruturação dos principais setores econômicos locais, apoio às iniciativas empreendedoras dos setores populares); a aposta no fortalecimento dos chamados *clusters* (segmentos e cadeias produtivas cujas empresas apresentem complementaridade).

Entre os exemplos estudados por Celso Daniel e sua equipe de governo estão os modelos de desenvolvimento econômico local da terceira Itália e da região metropolitana de Barcelona. O prefeito citava sobretudo a terceira Itália – que alcançou índices positivos de crescimento econômico e distribuição social num quadro macroeconômico adverso, a partir de um modelo baseado em pequenos empreendimentos (inclusive cooperativas) com apoio de agências de desenvolvimento criadas através de parceria entre governo e sociedade –, para defender a hipótese de que, mesmo com os limites de um projeto local diante do peso de decisões internacionais e das políticas do Estado central, o modelo regional teria condições de adquirir autonomia relativa real, por possuir dinâmica e características próprias.

Para o Grande ABC, Daniel defendia duas direções: o investimento para manter as grandes empresas, ainda muito presentes na vida econômica local, e a prioridade ao fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive a economia solidária:

“Esta segunda direção é crucial para a região, não apenas em função de preferências ideológicas, mas em especial porque seu sucesso reduziria positivamente a dependência que o Grande ABC herdou do grande capital industrial.”<sup>18</sup>

Mas o prefeito chamava atenção para a importância de alianças econômicas com a grande empresa, lembrando que esta nem sempre é excludente em relação à ênfase na economia solidária e no pequeno capital.

“(…) [F]az todo sentido, do ponto de vista democrático e popular, priorizar as micro, pequenas e médias empresas e a chamada economia solidária – em especial, cooperativas de trabalhadores e de microcrédito –, com o intuito de construir alianças com o pequeno capital e moldar formas de produção alternativas à empresa privada. No entanto, prioridade não pode ser confundida com exclusividade. (...) [N]a prática, nem todos os setores do grande capital serão adversários da alternativa democrática e popular.”<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Daniel, “A gestão local no limiar do novo milênio”, in: I. Magalhães *et al.* (orgs.), *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, pp. 182-242.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 201.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 200.

O desenvolvimento econômico com geração de emprego e renda foi uma das prioridades definidas em seu programa de governo 1997-2000, apresentado em 1996. Quando assumiu em 1997, Celso Daniel desdobrou a antiga Secretaria de Planejamento (SEPLAN) em novos órgãos: a Coordenadoria de Planejamento Estratégico (vinculada ao gabinete do prefeito), a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH), a Secretaria de Finanças (SF), e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego (SDEE). Essa última foi dividida em dois departamentos: o Departamento de Desenvolvimento Econômico (DDE), que já existia antes como parte da SEPLAN, e o Departamento de Geração de Emprego e Renda (DEGER), criado com o objetivo principal de construir políticas de geração de emprego e renda – através de estratégias de reinserção no mercado de trabalho formal ou criação de formas econômicas alternativas. Para assumir a secretaria, Daniel escolheu um ex-executivo da multinacional Rhodia, Nelson Tadeu, como interlocutor com o setor empresarial. A equipe do DEGER foi formada por técnicos oriundos de entidades sindicais e instituições vinculadas, principalmente o DIEESE. O objetivo era articular as ações dos dois departamentos, favorecendo o diálogo entre o setor das grandes empresas e as entidades de representação dos trabalhadores, a fim de promover a economia local. Mas os principais programas desenvolvidos durante esta gestão foram os de geração de emprego e renda.

A primeira iniciativa importante do DEGER foi a criação de um programa de microcrédito, em maio de 1998. O *Banco do Povo de Santo André* foi concebido como uma ONG mista, onde a PMSA é um dos parceiros, junto com dois sindicatos de empresários (a ACISA, de estabelecimentos comerciais e industriais, e o SETRANS, de empresas de transporte de carga) e dois sindicatos regionais de trabalhadores (metalúrgicos e bancários), além de contar com apoio da União Européia, do BNDES e do SEBRAE/SP. Até o fim da gestão, o DEGER implantou mais três programas importantes: a *Central de Trabalho e Renda* (CTR) – parceria com a CUT e o Ministério do Trabalho e Emprego – que atende a trabalhadores e empregadores através das ações do Sistema Público de Emprego (qualificação profissional, cadastro e orientação a desempregados, intermediação de mão-de-obra, e sistema de informações sobre o mercado de trabalho); e dois programas de formação e apoio ao associativismo (*Incubadora de Cooperativas*) e ao pequeno empreendedorismo individual (*Empreendedor Popular*) – esses dois relatados adiante de forma mais detalhada.

- *articulação regional*: dentro das estratégias de desenvolvimento econômico, Daniel defendia a necessidade de planejamento conjunto entre todos os municípios do ABC, e foi um dos principais articuladores dos fóruns regionais que hoje atuam na região. Em 1990, ajudou a criar o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que tem o objetivo de coordenar políticas municipais de desenvolvimento. No período em que Celso Daniel esteve afastado da prefeitura (1993-1996), a influência do Consórcio teve significativa redução. Nesse período, a articulação foi maior dentro da sociedade civil, culminando na criação do Fórum da Cidadania, em 1995, com mais de 100



organizações (ONGs, associações de empresas, sindicatos de trabalhadores, movimentos ecológicos etc.). Quando Daniel reassumiu a PMSA, em 1997, foi criada a Câmara Regional do Grande ABC, com representação tripartite: sociedade civil, setor público (além do Consórcio Intermunicipal, também membros do governo estadual e dos legislativos municipal, estadual e federal), e economia local (representantes de empresas e de trabalhadores). Um ano e meio depois, foi criada a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, com representantes do setor privado (empresas, sindicatos e o SEBRAE, com 51% das cotas de participação) e do Consórcio Intermunicipal (com 49%) – considerada um grande avanço em termos de iniciativa de desenvolvimento regional (por exemplo, ao contrário da Câmara Regional, que não possui figura jurídica, a Agência de Desenvolvimento Econômico tem caráter legal e pode realizar convênios e contratos). O papel do prefeito Celso Daniel na constituição desses espaços de planejamento regional foi tão importante que não é exagero dizer que, após seu assassinato, houve um enfraquecimento do tema e agora é preciso retomá-lo e fortalecer os fóruns existentes.

- *desenvolvimento urbano*: idéia que para Celso Daniel tinha a ver com a superação da divisão centro-periferia e passaria pela reapropriação pública dos espaços urbanos. É nesse sentido que ele defendia a revalorização dos centros da cidade e de cada bairro através de ações urbanísticas – porque, ao invés dos que consideravam isso como “traição ao princípio de inversão de prioridades e ao compromisso com a periferia”, Daniel concebia os centros como locais legitimamente democráticos. Sua proposta de “cidade policêntrica” era uma das diretrizes para o desenvolvimento, inclusive em termos econômicos, através de ações de fomento ao comércio nestes centros revalorizados.
- *desenvolvimento ambiental*: reconhecendo a importância da dimensão ambiental do desenvolvimento, Celso Daniel defendia que a construção de um novo modelo precisava representar uma alternativa ao “desenvolvimento das forças produtivas a qualquer preço”, o que ele chamava de modelo produtivista. Em Santo André, esse tema adquire grande relevância, porque 62% do município localiza-se em área de proteção de mananciais. Um dos projetos mais recentes da atual administração é o GEPAM (Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais), que procura estimular a recuperação e preservação de áreas de proteção ambiental ocupadas por assentamentos irregulares, sobretudo na região da subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense (distrito de Santo André). A abordagem do GEPAM, parceria da PMSA com a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional e a Universidade de British Columbia, leva em conta tanto a questão ambiental como a questão social – por isso, não passa pela remoção das comunidades assentadas mas sim pelo estímulo ao seu envolvimento no projeto, através de ações integradas que promovam a organização, o acesso aos direitos sociais e o desenvolvimento econômico, e possibilitem a participação destas comunidades nas decisões sobre o gerenciamento ambiental da região.

- *inclusão social*: tema que começa a ser desenvolvido por Celso Daniel, na teoria e na prática, a partir da metade de sua segunda gestão, como um aprofundamento da inversão de prioridades, diante do crescente debate mundial sobre o conceito de exclusão, mais amplo que a noção de pobreza material. Na direção desse debate (tratado brevemente no capítulo 1), Daniel concebia a exclusão como fenômeno multidimensional (de caráter não só econômico como também político, social, cultural e urbano) e defendia que políticas setoriais eram insuficientes para dar conta do fenômeno. Em sua abordagem, a *integração* entre as ações da nova agenda governamental deveria ser elemento indispensável – o que em Santo André resultou na construção do Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS), examinado a seguir.

### **Tudo junto, ao mesmo tempo, no mesmo lugar**

O binômio inversão de prioridades – participação popular já norteava propostas e ações da primeira gestão do PT, quando a PMSA, através de sua Secretaria de Habitação e com a ajuda de movimentos sociais e associações civis, mapeou as favelas do município e implantou programas de urbanização (ou pré-urbanização, nas favelas identificadas como áreas não passíveis de urbanização imediata ou não consolidáveis, por exemplo áreas de proteção ambiental). Essas ações – que também envolveram órgãos e secretarias das áreas de educação, obras, transporte, saúde, saneamento ambiental e assessoria à mulher – atingiram, em maior ou menor grau, todas as favelas que existiam então no município. Elas foram descontinuadas na gestão 1993-1996 (período em que o número de favelas aumentou) e retomadas quando o PT reassumiu a prefeitura, mas dessa vez com ênfase na articulação de políticas públicas de inclusão social.

O programa de governo 1997-2000, apresentado em 1996, levantava cinco grandes prioridades (chamadas marcas de governo): *desenvolvimento econômico com geração de emprego, educação como prioridade das prioridades sociais, cidade agradável, participação popular e modernização administrativa*. Ao longo das experiências concretas de implementação dessas prioridades, o governo identificou a necessidade de reorientar suas estratégias e, em 1998, propôs a redefinição de algumas marcas. A mudança mais significativa envolveu a marca relativa à educação, que agregou outros programas sociais e foi rebatizada como *inclusão social*.

A nova proposta não se limitava a reunir programas de combate à exclusão social já existentes, mas sim de reformulá-los e sobretudo reformular sua forma de articulação, a partir de uma estratégia *integrada*. A abordagem integrada de políticas públicas de inclusão social nasceu do cruzamento entre as áreas da cidade escolhidas para implantação dos programas de urbanização integral qualificada e garantia de renda familiar mínima – áreas que coincidiam entre si. De modo característico em uma gestão conduzida por um administrador que acumulava as funções de acadêmico, a adoção da nova marca envolveu a reflexão teórica sobre a inclusão social. Sob coordenação do próprio prefeito, a equipe de governo realizou oficinas de planejamento, com o objetivo de definir o conceito de inclusão social a partir da redefinição do

conceito de exclusão social – que, como vimos, era concebida por Celso Daniel como um fenômeno multidimensional. É nesse contexto que se deu a elaboração e implementação do premiado *Programa Integrado de Inclusão Social* (PIIS), que se tornou o programa mais importante da segunda gestão Celso Daniel<sup>20</sup>.

De acordo com a expressão que se tornou uma de suas marcas – “tudo junto, ao mesmo tempo, no mesmo lugar” –, o PIIS prevê a articulação entre políticas de diferentes áreas através de programas desenvolvidos simultaneamente e gerenciados matricialmente (princípio da *integração*), a implantação desses programas dentro de um mesmo espaço físico, para melhor apreensão das necessidades locais (princípio da *territorialização*), e o envolvimento da comunidade-alvo na decisão e implementação de todas ações (princípio da *participação*) – tudo isso com o objetivo de superar o caráter usualmente compensatório das políticas de combate à exclusão, saindo do círculo vicioso da pobreza.

Para dar conta do caráter multidimensional da exclusão, o PIIS propõe ações em três dimensões – *urbana, social e econômica*: além dos programas de urbanização e renda mínima, o PIIS envolve programas de educação de crianças, jovens e adultos, ensino profissionalizante, saúde da família, limpeza urbana e educação ambiental, atividades esportivas e recreativas, microcrédito, e estímulo à formação de pequenos empreendimentos ou cooperativas (**tabela 8**).

A temática de gênero está presente em todas as áreas, através de um programa que propõe a discussão das relações de gênero dentro dos demais programas (por exemplo, saúde da mulher e prevenção de DST/AIDS, junto ao programa Saúde da Família, e crescente papel da mulher na renda familiar, junto ao programa Renda Mínima), sob responsabilidade da Assessoria aos Direitos da Mulher.

As temáticas de resgate da cidadania e estímulo à participação comunitária também perpassam todas as ações, através de canais diretos de relação entre o poder público e a população, como o Orçamento Participativo – espaço onde são deliberadas algumas das ações a serem implantadas – ou as próprias reuniões com os técnicos da PMSA, daí a presença ativa da SPC no acompanhamento do PIIS.

---

<sup>20</sup> O PIIS alcançou reconhecimento nacional e internacional. Em 2000, o programa ganhou o Prêmio Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Ford e Fundação Getúlio Vargas, como destaque entre as cinco melhores experiências de política pública do país. Em 2001, o programa foi a única experiência brasileira entre as dezesseis escolhidas pelo Centro de Assentamentos Humanos da ONU para serem apresentadas na Conferência Habitat II (Instambul + 5), em Nova Iorque.

Tabela 8 – Dimensões e Programas do PIIS (Programa Integrado de Inclusão Social)

		PROGRAMA	DESCRIÇÃO	Órgão Responsável		EQUIPE LOCAL
				Gestão 1997/200	Gestão 2001/200	
DIMENSÃO da INCLUSÃO SOCIAL	ECONÔMICA	Garantia de Renda Mínima Familiar	Complementação de renda familiar; atividades sócio-educativas de acompanhamento e orientação	SCAS	SISH	Prefeitura
		Banco do Povo	Microcrédito	SDEE	SDET	Prefeitura / Sindicato / Assoc. empresários
		Ensino Profissionalizante	Cursos profissionalizantes para jovens e adultos	SEFP	SEFP	Prefeitura / Sindicatos / ONG local
		Incubadora de Cooperativas	Formação e acompanhamento de cooperativas e associações	SDEE	SDET	Prefeitura / Sindicatos / Coop. Industriais/ Universidade
		Empreendedor Popular	Formação e acompanhamento de pequenos empreendedores	SDEE	SDET	Prefeitura / Sindicato / Coop. Industriais/ Universidade
		Trabalhador Cidadão	Ações profissionalizantes para jovens e adultos	SEFP	SEFP	Prefeitura / ONG local / Comunidade
	URBANA	Urbanização Qualificada	Implantação de saneamento, infra-estrutura e equipamentos públicos; melhorias habitacionais; regularização de terrenos	SDUH	SISH	Prefeitura / Comunidade (agentes fiscalização / auto-contrução)
		Coletores Comunitários	Coleta de lixo nos núcleos de difícil acesso para caminhões; atividades de educação ambiental	SSM/ SEMASA	SEMASA	Comunidade (agentes)
	SOCIAL	Saúde da Família	Atendimento domiciliar para acompanhamento preventivo da saúde da família (em especial crianças, gestantes e idosos)	SS	SS	Prefeitura (treinamento) / Comunidade (agentes)
		MOVA/SEJA	MOVA - Alfabetização de jovens e adultos / SEJA - Ensino supletivo de jovens e adultos	SEFP	SEFP	Prefeitura (metodologia / formação) / Comunidade (agentes e locais)/ Igrejas, escolas etc. (locais)
		Criança Cidadã	Atividades esportivas e recreativas para crianças e adolescentes (7 a 17 anos)	SCAS	SPC	Movimento comunitário (formação e agentes) / Comunidade (agentes e locais)
		Ciranda Comunitária	Atividades de orientação familiar para acompanhamento de crianças (0 a 6 anos)	SEFP	SEFP	Prefeitura + ONG local (treinamento e agentes) / Comunidade (agentes)
		Gênero e Cidadania	Atividades de sensibilização sobre relações de gênero	SCAS	SPC	Prefeitura + ONG local
		Reabilitação Baseada na Comunidade	Atividades de sensibilização e orientação para melhoria de vida de portadores de deficiência	SCAS	SPC	Prefeitura / Comunidade (agentes)

O PIIS foi inicialmente implantado como piloto em quatro núcleos habitacionais: Sacadura-Cabral, Tamarutaca, Quilombo II e Capuava (**tabela 9**). Eles foram escolhidos entre as 137 favelas do município por critérios técnicos – alta densidade populacional (juntos correspondem a quase 14% de toda a população favelada da cidade), alto grau de consolidação (todos têm mais de 30 anos de ocupação), impacto na recuperação ambiental – e critérios políticos – maior organização das comunidades e maior participação no OP. Para a gestão 2001-2004, porém, um dos principais objetivos é estender o PIIS das áreas-pilotos para o conjunto da cidade.

Tabela 9 – Núcleos habitacionais atendidos pelo PIIS

<b>Núcleo</b>	<b>nº habitantes</b>	<b>nº famílias</b>	<b>data ocupação</b>
Sacadura Cabral	3.020	780	1966
Tamarutaca	5.200	1.300	1971
Quilombo II	822	230	1967
Capuava	7.000	1.327	1966
<b>Total</b>	<b>16.042</b>	<b>3.637</b>	

Uma forma de ampliar o envolvimento da comunidade foi a formação de *agentes comunitários*, escolhidos entre os próprios moradores dos núcleos e treinados por equipes das secretarias ou por entidades da sociedade civil que atuam em parceria com a prefeitura, com o objetivo de executarem alguns dos programas, por exemplo: os agentes comunitários de saúde preventiva da família (treinados pela SS); os monitores do MOVA, o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (treinados pelas associações comunitárias junto com a SEFP); os agentes comunitários que acompanham o processo de urbanização (treinados pela SDU); os agentes do programa de acompanhamento do desenvolvimento das crianças, o Ciranda Comunitária (treinados pela SEFP junto com uma ONG local de assistência social); alguns dos monitores do programa de recreação infantil, o Criança Cidadã (treinados pelo MDDF, o Movimento em Defesa dos Direitos dos Favelados, organização popular comunitária que assumiu a execução do programa); e os coletores comunitários, organizados com apoio do SEMASA (Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André, autarquia municipal responsável pelos serviços de água, esgoto, drenagem, coleta e gestão ambiental) e do programa Incubadora de Cooperativas para realizarem a coleta seletiva de lixo nos locais de difícil acesso das favelas (onde os caminhões da prefeitura não conseguem entrar).

Nos programas de complementação de renda e de urbanização, a prefeitura atua através de equipes próprias. No caso das obras de infra-estrutura, porém, também há envolvimento da população, tanto na decisão e fiscalização das obras quanto na sua realização, através de mutirões (com o apoio de ONGs locais especializadas na assessoria a projetos de auto-construção). Mas não há recursos materiais ou humanos para que a PMSA tenha equipes próprias para todos os programas.

Por isso, em outros programas a prefeitura atua em parceria com organizações locais (religiosas, acadêmicas, sindicais ou comunitárias), através de convênios, por exemplo: o MDDF é responsável pela execução do programa Criança Cidadã; as salas onde acontecem as aulas do MOVA foram cedidas por escolas municipais e estaduais, igrejas católicas e evangélicas, e até uma escola de samba; as oficinas de gênero são ministradas por uma ONG local; os cursos profissionalizantes são realizados pelo Centro de Educação, Estudos e Pesquisas (CEEP), com apoio de associações e centros comunitários, escolas e paróquias; e a Unisol Cooperativas ficou responsável pela execução dos programas Incubadora de Cooperativas e Empreendedor Popular, sediados na Fundação Santo André – este último assumido em 2002 por outra ONG, a Politeu.

Além da parceria com as organizações locais que participam da execução do programa, a PMSA também fez parcerias para obter suporte técnico. Por exemplo, o Programa de Gestão Urbana (PGU) da ONU acompanha o PIIS através da Consulta Urbana, em convênio com a PMSA e com o Instituto de Governo e Cidadania do ABC (ONG de estudos sobre poder público local). O objetivo é sistematizar e avaliar os resultados do programa, e construir indicadores para a elaboração do Mapa da Inclusão/Exclusão Social. Outros centros de estudos fizeram parcerias com a PMSA nesse sentido, como o Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP, que realizou o Diagnóstico Participativo nas áreas do PIIS, e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que ajudou na sistematização e divulgação do PIIS, através de financiamento do PGU.

As parcerias foram fundamentais na captação de recursos para financiar o PIIS – que totalizam R\$ 34 milhões, mais R\$ 3 milhões anuais de manutenção para os próximos anos. Metade do financiamento do programa vem da própria prefeitura (o maior investimento da administração municipal) e o resto vem de convênios com a União Européia – através do programa APD (Apoio às Populações Desfavorecidas) –, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) – através do programa BID-Habitar de urbanização de favelas, em parceria com o governo federal – e os governos estadual e federal (**tabela 10**).

Tabela 10 – Financiamento do PIIS

Instituição financiadora	Ações financiadas	% recursos
PMSA	Todas	51%
União Européia	Várias	24,0%
BID + Governo Federal	Urbanização	22,3%
Governo Federal	Saúde preventiva	0,7%
Governo Estadual	Renda mínima	1,4%
PGU (ONU)	Sistematização/avaliação	0,6%

Quando foi implantado, o PIIS era coordenado pelo Núcleo de Participação Popular, vinculado diretamente ao gabinete do prefeito, mas adquiriu tal importância como marca de governo que, em 2001, o programa foi renomeado como *Mais Igual* e Celso Daniel criou uma secretaria especialmente para coordená-lo: a Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SHIS), assumida

por Míriam Belchior, muito ligada ao prefeito (de quem era divorciada) e uma das figuras mais importantes dentro de seu grupo político (fora Secretária de Administração e Modernização Administrativa). Os dois programas-pilares do PIIS – urbanização qualificada e renda mínima – foram assumidos pela SHIS, enquanto outros programas da antiga Secretaria de Cidadania e Ação Social (SCAS) foram, como vimos, assumidos pela Secretaria de Participação e Cidadania (SPC), especialmente as assessorias especiais. A transferência para a SHIS do programa de urbanização, antes sob responsabilidade de uma secretaria de obras de infra-estrutura (a antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, SDUH, agora SDU), demonstra a força política da nova secretaria. A estrutura de coordenação e execução do PIIS é a seguinte:

Tabela 11 – Estrutura de coordenação do PIIS

<b>ESTRUTURA</b>	<b>COMPOSIÇÃO</b>	<b>RESPONSABILIDADE</b>
<b>Coordenação Geral</b>	Secretários das áreas envolvidas	Definição das diretrizes gerais; avaliação contínua
<b>Coordenação Executiva</b>	Coordenadoria de Inclusão Social (SISH)	Gerenciamento integrado dos programas
<b>Coordenação Técnica</b>	Diretores de departamentos + Coordenadores por parte das entidades parceiras	Supervisão direta das equipes e garantia da integração constante entre os programas
<b>Equipes Locais</b>	Técnicos da PMSA	Execução dos programas; interação com comunidade e com equipes responsáveis pelos outros programas
	<b>OU</b>	
	Técnicos das entidades parceiras	
	<b>OU</b>	
	Agentes comunitários	

Essa estrutura foi desenhada para funcionar de forma articulada, sobretudo no nível das equipes locais. Por exemplo, os programas de urbanização e renda mínima – os primeiros a ser implantados nos núcleos – possuem importância estratégica para a entrada dos demais, na medida em que suas equipes podem mapear a realidade local, levantar o perfil dos moradores e suas necessidades, e identificar as lideranças comunitárias. Já a figura do agente comunitário – sobretudo o de saúde preventiva, que realiza visitas domiciliares regulares – foi concebida para potencializar as relações de confiança com a comunidade, e pode ajudar a explicar a importância dos demais programas e incentivar a participação neles. Isso pode ser vital no caso de um programa de funcionamento mais complexo, como o de microcrédito, que costuma enfrentar muita resistência por parte do público potencial.

Mas, apesar da ênfase na integração, o PIIS ainda enfrenta dificuldades para funcionar de forma articulada, tanto no nível da coordenação técnica quanto no nível das equipes locais – como veremos mais detalhadamente no caso do programa Incubadora de Cooperativas.

Alguns dos resultados do PIIS de 1998 a 2001 já foram sistematizados. O programa de urbanização alcançou progresso substancial, com cerca de 50% das obras já realizadas. O

programa de saúde preventiva teve seus resultados potencializados nas áreas do PIIS, em comparação com sua aplicação nos outros bairros da cidade, onde é desenvolvido individualmente – segundo a PMSA, o programa Saúde da Família nos núcleos do PIIS atingiu índices de vacinação infantil (91%), acompanhamento de gestantes (96%) e acompanhamento de crianças em amamentação (95%) maiores do que nas demais comunidades. O programa MOVA montou 23 salas de alfabetização. O programa Criança Cidadã atendeu cerca de 700 crianças e adolescentes. Os cursos profissionalizantes atenderam cerca de 2500 pessoas. Outro indicativo é o sensível aumento da participação da comunidade nas discussões mais coletivas<sup>15</sup>.

No entanto, muitos resultados não podem ser sistematizados de forma objetiva – embora certamente tenham impacto sobre as condições de vida das comunidades atendidas, como indicam os depoimentos recolhidos nos relatórios da PMSA. Por exemplo, 66% das famílias que participaram do programa Renda Mínima afirmaram que suas condições melhoraram, menos por causa da complementação temporária da renda familiar e mais por causa do acompanhamento periódico, que lhes oferece novas perspectivas (cursos profissionalizantes, estímulo à poupança, aumento da auto-estima pessoal e da expressão pessoal etc.) Nesse sentido, uma das novas diretrizes do PIIS é a construção de indicadores e a realização de avaliações periódicas, daí a parceria com o PGU da ONU para a Consulta Urbana e o Mapa da Inclusão/Exclusão Social, que pretende estabelecer instrumentos diferenciados capazes de dar conta de impactos que não podem ser mensurados por estatísticas objetivas. Outra iniciativa inovadora da PMSA no sentido de consolidar o acompanhamento aos resultados de suas políticas é o projeto do Observatório Municipal de Inclusão/Exclusão Social, cujo objetivo será a permanente avaliação e redefinição de programas.

### **O papel do desenvolvimento econômico no futuro da cidade**

O programa de governo 2001-2004, apresentado em 2000, partiu das marcas de governos estabelecidas na gestão anterior, mas levando em conta novos desafios. Para isso, foram escolhidos cinco eixos de prioridade: *inclusão social, modernização administrativa, participação cidadã, qualidade de vida urbana e futuro da cidade*. Os quatro primeiros propõem ampliação, aprofundamento e aperfeiçoamento das linhas de atuação já existentes. O quinto remete ao projeto *Santo André – Cidade Futuro*, lançado pela PMSA em setembro de 1999, como uma proposta de planejamento estratégico participativo para o desenvolvimento econômico, social e ambiental da cidade nos próximos vinte anos (até 2020).

Celso Daniel e sua equipe conceberam o projeto Cidade Futuro como a *Agenda 21 Local* – em mais uma demonstração de sintonia com os debates atuais sobre o papel do poder local. O conceito de Agenda 21 Local foi formulado por um órgão da ONU, o Conselho Internacional para

---

<sup>15</sup> De acordo com publicações da Prefeitura Municipal de Santo André: *Integração* (2000); *Realizações da Gestão Celso Daniel 1997/2000* (2001); “Programa Integrado de Inclusão Social”, in: *Santo André, Cidade Futuro* (2001); *Santo André mais igual – Programa Integrado de Inclusão Social* (2002).



Iniciativas Ambientais Locais, como orientação para que governos locais do mundo inteiro procurassem implementar no âmbito local a Agenda 21, cujas resoluções foram definidas na Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (a Eco-92, realizada no Rio de Janeiro). Em 1994, outro órgão da ONU, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentado – criada dois anos antes para monitorar e relatar a implementação das resoluções da Eco-92 nos âmbitos local, regional, nacional e internacional – adotou o conceito de Agenda 21 Local, o que contribuiu para reforçar o movimento global de gestões locais nessa direção. A Agenda 21 Local foi definida pelo CIIEL como “um processo participativo e multisetorial, para atingir os objetivos da Agenda 21 no âmbito local através da elaboração e implementação de um planejamento estratégico, de longo prazo, que atenda as prioridades do desenvolvimento sustentado local”. Isso significa atender simultaneamente demandas econômicas, sociais e ambientais, a partir da negociação participativa de um consenso da comunidade local sobre sua visão para um futuro sustentado.

O Santo André – Cidade Futuro é vinculado diretamente ao gabinete do prefeito, responsável por sua coordenação executiva, mas sua instância máxima de decisão é a Conferência da Cidade de caráter deliberativo, realizada anualmente. Foram estabelecidos nove eixos temáticos, desenvolvidos por grupos de trabalho (GTs) formados por representantes do governo e da sociedade civil: desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, qualidade ambiental, educação, saúde, inclusão social, identidade cultural, reforma do Estado, e combate à violência urbana. A primeira conferência deliberativa aconteceu em abril de 2000, com a aprovação do documento *Cenário para um futuro desejado*, e a segunda em dezembro de 2001, com a ratificação de 450 ações propostas pelos GTs – das quais 250 já estão em andamento, segundo a PMSA – e a eleição de representantes do projeto para compor o Conselho do Orçamento Participativo a partir de 2002, articulando o Cidade Futuro com o OP.

Para intermediar e incentivar apoio financeiro e técnico através de parcerias nacionais e internacionais, a fim de conseguir implementar as principais diretrizes de seu novo programa de governo, Celso Daniel criou uma Secretaria de Relações Internacionais e Captação de Recursos – mais uma inovação administrativa pioneira, no rastro da tendência mundial de articulação entre global e local. A nova secretaria é responsável pelos seguintes projetos (entre vários outros):

- Programa APD – Apoio às Populações Desfavorecidas: parceria com a União Européia, foi implantado nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, e em Santo André financia parte do PIIS;
- Programa Gestão Urbana – PGU: parceria com a ONU, financia parte do PIIS e a Consulta Urbana (elaboração do Mapa da Inclusão/Exclusão Social);
- Programa GEPAM – Gerenciamento Participativo da Áreas de Mananciais: parceria com a Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional e a Universidade de British Columbia para financiamento e com diversos parceiros canadenses e brasileiros para apoio técnico;

- Rede Mercocidades: formada em 1995, reúne 63 cidades dos quatro países do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) mais Bolívia e Chile. Santo André é membro pleno desde 1997.

O tema do desenvolvimento econômico é central dentro das estratégias para o futuro da cidade. Ele já era uma das prioridades elencadas por Celso Daniel em seu programa de governo 1997-2000, mas com ênfase na geração de emprego e renda. O programa de governo 2001-2004 definiu novas diretrizes dentro da concepção do Cidade Futuro, para estabelecer desenvolvimento econômico local de modo sustentado, consolidando as políticas de geração de emprego e renda que foram o carro-chefe da SDEE durante a segunda gestão Celso Daniel e fortalecendo as políticas de desenvolvimento econômico, sobretudo no plano da cooperação e articulação entre atores locais e regionais.

Assim que começou a terceira gestão, em 2001, a SDEE foi renomeada como Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SDET), e o DEGER como Departamento de Geração de Trabalho e Renda (DGTR) – para corresponder à diversidade das formas de trabalho, que vão além da noção de emprego geralmente associada ao setor formal. A equipe foi ampliada e Celso Daniel nomeou uma nova secretária, oriunda de seu grupo político: a arquiteta Nádia Somekh, que havia trabalhado com ele na Câmara Regional do ABC. A SDET incorporou ainda duas novas Coordenadorias: Fomento ao Comércio e Ação Regional (esta, transferida em 2002 para a Secretaria de Relações Internacionais e Captação de Recursos).

Como estratégia de desenvolvimento, o programa de governo 2002-2004 previa a construção de uma economia local geradora de empregos, com base em três alicerces: “a indústria, combinando a manutenção e atração de grandes fábricas com a estruturação de redes de empresas por ramos industriais especializados; um setor de comércio e serviços diversificado, incluindo o desenvolvimento de atividades de ponta; e uma ampla malha de micros e pequenos negócios ou cooperativas”. Para isso, a SDET estabeleceu sete linhas de ação:

- pesquisa e mapeamento de informações sobre tendências e perspectivas econômicas locais, em parceria com centros de ensino e pesquisa da região, como o IPT (Instituto de Produção Tecnológica) e o IMES (Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul);
- expansão do comércio (diante da relativa evasão do que poderia ser potencial de consumo da cidade), sob responsabilidade da Coordenadoria de Fomento ao Comércio, através de projetos de revitalização do centro da cidade e dos centros dos bairros;
- revitalização ou criação dos chamados “corredores de desenvolvimento” (principalmente o Eixo Tamanduateí, mas também a Cidade Pirelli e outros), com o objetivo de reafirmar a importância da indústria na vida econômica do município e atrair investidores e consumidores;
- integração entre empresas, para resolução de problemas localizados em pontos mais fracos das cadeias produtivas da região. Esta linha de ação consolida os três focos de ação propostos pelo DDE: *cooperação* (estímulo à articulação entre atores locais, principalmente através de

“grupos de sinergia”, que atualmente são quatro: Pólo Petroquímico, Avenida Industrial, Saúde e Plástico), *informação* (sistematização, ampliação e difusão de banco de dados, e criação de um Observatório Econômico) e *fomento* (através de captação de investimentos e inovação tecnológica, principalmente com a criação em 2001 de uma Incubadora de Empresas de Base Tecnológica);

- apoio às ações regionais: a vinda da Coordenadoria de Ação Regional para a SDET em 2001 refletiu a importância estratégica do planejamento regional para o desenvolvimento econômico, mas com a saída da secretária (que foi para o governo do município de São Paulo), houve o remanejamento para a secretaria responsável pelas parcerias nacionais e internacionais da PMSA. Porém a articulação regional continua a ser uma diretriz para a SDET: por exemplo, a Incubadora Tecnológica foi concebida como parte de estratégia regional, e cada município do ABC também está implantando a sua, em conjunto com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC e com o SEBRAE.
- capacitação de empreendedores: o programa Empreendedor Popular é o carro-chefe desta linha de ação, sob responsabilidade do DGTR. O fomento e apoio às iniciativas empreendedoras é considerada uma das estratégias principais para ir além das alternativas de trabalho e renda para determinadas populações-alvo e buscar fortalecer a cultura empreendedora do município como um todo, a fim de construir um modelo inovador de desenvolvimento local e regional, incentivando inclusive a integração do setor informal da economia.
- geração de trabalho e renda: a linha mais avançada em termos de programas, devido aos projetos sob responsabilidade do DGTR herdados da gestão anterior, entre os quais a Incubadora de Cooperativas é um dos principais programas, ao lado do Banco do Povo, da CTR e do Empreendedor Popular. A nova diretriz é vincular as ações de geração de trabalho e renda, microcrédito e capacitação empreendedora às ações de inclusão social, como no caso do programa Geração de Trabalho de Interesse Social (GTIS) – uma reformulação das Frentes de Trabalho para mudar o foco do indivíduo para a família e garantir acompanhamento social (nos moldes do Renda Mínima) – , que é programa da SISH mas tem vínculos diretos com os programas do DGTR. Outra orientação importante é o vínculo entre os programas do DGTR com as ações de formação profissional da SEFP.

## CAPÍTULO 5

### O programa Incubadora de Cooperativas

#### 5.1. Histórico e caracterização

A proposta de uma incubadora de cooperativas começou a ser elaborada nos primeiros meses de 1997 (assim que começou a segunda gestão do PT em Santo André), por iniciativa do então DEGER. A orientação para que as políticas de trabalho e renda fossem além dos cursos profissionalizantes e da oferta de microcrédito resultou nas discussões sobre associativismo e cooperativismo que iriam dar origem ao programa Incubadora de Cooperativas.

Os primeiros seminários sobre o tema foram organizados pela SDEE, pela SEFP e pelo NIPP (o Núcleo de Inovações em Políticas Públicas, vinculado ao gabinete do prefeito), com a proposta inicial de formar cooperativas de trabalhadores no setor de construção civil. O projeto aproveitaria as instalações de uma estrutura já existente (a FACON, ou Fábrica de Construção Civil), transformando-a em um centro integrado de incubação de cooperativas e formação profissional em construção civil. Desses seminários também participaram as áreas de habitação, ação social e serviços municipais, o NPP e o SEMASA.

O processo de elaboração durou cerca de um ano. A equipe inter-secretarial da PMSA pesquisou experiências similares em outras regiões do país, e, ao conhecer a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da COPPE/UFRJ, decidiu que esse modelo se mostrava mais adequado aos objetivos do governo.

O projeto se aproximou de sua estrutura atual: um sistema de formação, qualificação profissional e acompanhamento em várias áreas técnicas, para ajudar grupos a montar, legalizar e administrar empresas solidárias, além de um sistema de consultorias específicas para a gestão das empresas solidárias já consolidadas. A área de atuação do projeto foi ampliada para atingir não só o setor de construção civil, mas todos os ramos de atividade econômica, e ficou decidido que a incubadora de cooperativas não funcionaria como um galpão que abriga os negócios em incubação (como é comum em incubadoras de empresas) mas como um escritório, onde seria feito o acompanhamento às cooperativas incubadas nas áreas de formação, produção e gestão.

A implantação do programa envolveu a princípio entidades universitárias, e mais tarde entidades sindicais e cooperativas industriais. As relações entre a prefeitura e as entidades parceiras é descrita mais adiante. A seguir, apresentamos o programa de acordo com a proposta sob a qual foi implantado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> As informações apresentadas aqui foram obtidas através do acompanhamento das atividades do programa ao longo de 2001, incluindo entrevistas e coleta de depoimentos de atores envolvidos e análise de documentos e relatórios. A grande maioria destas informações – como os dados sobre os grupos e cooperativas em incubação – refere-se ao histórico do programa até o fim de 2001, mas algumas delas foram atualizadas para incluir fatos relevantes ocorridos em 2002.

### Princípios, objetivos e metodologia

A análise do discurso político por trás da formulação do programa Incubadora de Cooperativas (IC) indica quais princípios nortearam as estratégias da PMSA, através do DGTR. A estes princípios ou diretrizes, foram acrescentados outros trazidos pelas instituições parceiras, mas interessam sobretudo aqueles presentes no discurso do órgão municipal, que podem ser resumidos como os seguintes:

- contribuir para a construção de políticas de geração de trabalho e renda e de inclusão social;
- estimular a cidadania, a organização e a participação popular;
- atender prioritariamente à população do município marginalizada econômica e socialmente;
- garantir a articulação com outros programas de governo (**tabela 12**) e com a sociedade civil.

Tabela 12 – Interface prevista entre o programa Incubadora de Cooperativas e outros programas de governo

ARTICULAÇÃO COM OUTROS PROGRAMAS DE GOVERNO		
Programa	Órgão	Interface com programa Incubadora de Cooperativas
Banco do Povo	SDET	Financiamento de cooperativas em andamento (capital de giro e investimento), com estratégia especial para cooperativas nas áreas do PIIS
Central de Trabalho e Renda	SDET	Divulgação e orientação sobre programa; encaminhamento de trabalhadores cadastrados interessados em formar cooperativas ou associações
Empreendedor Popular	SDET	Encaminhamento de empreendedores populares para formação em economia solidária; atendimento aos grupos que não se constituírem como cooperativa
Programas incluídos no PIIS	SISH e outras	Mapeamento das possibilidades de negócios surgidas com urbanização e infra-estrutura de serviços; encaminhamento de grupos de moradores interessados em formar cooperativas ou associações
Ensino básico e profissionalizante	SEFP	Divulgação e acesso a cursos de ensino básico (MOVA/SEJA) e cursos profissionalizantes (oferecidos pelo DET ou por escolas e centros técnicos em parceria com PMSA)
Parque-Escola	SSM	Apoio à formação de cooperativas ou associações entre população fora do mercado de trabalho para desenvolver atividades relativas à questão ambiental urbana
Programas das Assessorias Especiais	SPC	Encaminhamento de grupos de beneficiários de programas das assessorias da SPC (direitos da mulher, terceira idade, direitos da criança e do adolescente, e pessoas portadoras de deficiência), interessados em formar cooperativas ou associações
Coleta Seletiva / Coletor Comunit. / Cidade Limpa	SEMASA	Apoio à formação de cooperativas ou associações para desenvolver atividades de prestação de serviços ligadas ao saneamento ambiental e ao gerenciamento de resíduos sólidos urbanos (triagem do material de coleta seletiva, coleta nas favelas, campanha de educação ambiental)

Obs.: Adaptação atualizada de quadro elaborado pelo DGTR

Um ponto importante nos documentos do DGTR é a definição do conceito de cooperativas segundo características solidárias e autogestionárias, dentro da concepção de outras entidades de apoio à economia solidária – sob a recomendação explícita de evitar a formação de cooperativas fraudulentas (“coopergatos”) que visem apenas a redução de custos, de modo incompatível com uma administração comprometida com os interesses das classes trabalhadoras.

É nesse sentido que se definiu que o público-alvo do programa seriam trabalhadores desempregados ou inseridos no mercado de trabalho de forma precária – principalmente os que prestam serviços a terceiros sem carteira de trabalho assinada nem direito a benefícios sociais, e com baixa qualificação e baixa remuneração – e que uma parte do público-alvo do programa a ser priorizada viria da população que mora nas quatro favelas onde o PIIS foi implantado como piloto.

Outra orientação que chama a atenção é o enfoque em parcelas do público-alvo que já estejam organizadas em grupo com alguma identidade coletiva, mas desde que o grupo tenha o objetivo comum de desenvolver trabalho sob a forma cooperativa ou associativa. A identidade coletiva pode ser profissional (trabalhadores de uma mesma categoria) ou comunitária (moradores de uma mesma comunidade, grupos ligados a associações de bairro, movimentos populares, ou entidades locais, como a paróquia ou a creche, ou mesmo ligados a instituições, como a Igreja ou alguma ONG). Este critério foi definido em parte devido à experiência prévia da ITCP-COPPE/UFRJ com a organização de grupos, onde o desenvolvimento da metodologia de incubação mostrou que a identidade coletiva favorece a viabilidade econômica das empresas do tipo solidário.

Cabe um questionamento quanto à opção por grupos com alguma organização prévia, já que são exatamente as parcelas não organizadas da população que mais demandam apoio do governo. Mas as ações da prefeitura apontam para a estratégia de estimular as populações não organizadas para que se articulem primeiro através de outros espaços de participação coletiva já estabelecidos em Santo André (principalmente o OP), e só então dêem início a uma atividade mais complexa como uma organização econômica. Esta estratégia pode ser favorável a que o estímulo governamental de modo induzido (de cima para baixo) eventualmente se desdobre no fortalecimento da organização coletiva de modo autônomo (de baixo para cima). Para as populações não organizadas, o envolvimento em questões coletivas acontece gradualmente, à medida em que percebem na prática que comunidades mais organizadas conseguiram se mobilizar e ter suas reivindicações atendidas, e a formação de empresas solidárias pode seguir o mesmo caminho.

Outra questão que propicia custos altos à organização da população de baixa renda são as exigências para a constituição formal de cooperativas (por exemplo, o número mínimo de vinte sócios-fundadores e os custos de legalização e manutenção do empreendimento legalizado). Em sua proposta para a economia solidária, o DGTR não confere exclusividade às cooperativas e apoia a formação de associações – que exigem número mínimo de cinco membros, bem menor que o das cooperativas. Além disso, grupos de trabalhadores não precisam se formalizar como cooperativa para trabalhar e administrar seus negócios coletivos de forma cooperativa. É dentro dessa perspectiva que o programa de incubação continua a apoiar os grupos que não se constituíram como cooperativa (em alguns casos, até por impedimento jurídico).

De acordo com os critérios de definição do público-alvo do programa, os ramos de atividade econômica considerados prioritários pelo DGTR levaram em conta áreas que atendem à vocação econômica da região, áreas com demanda intensiva por mão-de-obra (com especial atenção às que concentram empresas formadas para contratar mão-de-obra sem obedecer a legislação trabalhista) e possíveis nichos de mercado para atuação de cooperativas. Algumas das áreas tidas como potenciais são: serviços de saúde, jardinagem, limpeza e manutenção predial, limpeza hospitalar, coleta e reciclagem de lixo, construção civil, costura e confecção, artesanato, hortas comunitárias, alimentação, informática, educação e creche, mecânica e funilaria.

Quanto aos procedimentos metodológicos, mesmo partindo da experiência da ITCP-COPPE/UFRJ como referência, a equipe técnica – sob responsabilidade das entidades executoras – foi construindo sua metodologia de incubação na prática, a partir das demandas identificadas no trabalho cotidiano junto aos grupos incubados. O contínuo processo de tentativa e erro propiciou não só a formação dos grupos como também a formação dos integrantes da equipe – já que, mesmo qualificados em suas respectivas áreas técnicas, muitos não possuíam conhecimento teórico sobre cooperativismo nem experiência anterior com organização comunitária. Como os trabalhos com a comunidade começaram antes que a formação teórica da equipe se completasse, a necessidade de responder a demandas urgentes e pontuais impediu que houvesse maior espaço para a reflexão sobre a prática de incubação – embora o próprio contato direto com os grupos no trabalho de campo tenha contribuído para a formação da equipe.

Em termos gerais, o processo de incubação foi idealizado para abranger as etapas descritas na **tabela 13**. Na fase inicial (*seleção*), os grupos com potencial para integrar o programa devem ser encaminhados pelo DGTR – a partir de demanda identificada pelo próprio departamento ou outros órgãos da PMSA, ou por iniciativa dos próprios grupos que procuram a PMSA. Técnicos da IC fazem uma reunião com o grupo potencial (ou seus representantes) para apresentar a proposta do cooperativismo, explicar o funcionamento do programa, e levantar as características, interesses e objetivos do grupo.

Os critérios para seleção são discutidos com a entidade executora mas definidos pelo DGTR. Os principais critérios são a identidade coletiva e a viabilidade econômica. O critério de identidade coletiva tem a ver com a opção por trabalhar com grupos onde já existam interesses comuns ou mesmo vínculos prévios de cooperação, a fim de favorecer a consolidação do grupo organizado. Outros critérios relacionados são a intenção de trabalhar sob a forma associada e a participação de todos os membros no processo de construção da cooperativa. Há ainda uma orientação para que o curso comece com um número mínimo de pessoas (o que não é uma formalidade, mas uma orientação), já que desistências são comuns e inviabilizam a formalização da cooperativa ao término da formação – caso não haja o número de vinte sócios exigido por lei. Por fim, o grupo deve ser necessariamente formado por munícipes de Santo André – com preferência (mas não exclusividade) para moradores de áreas estratégicas para a PMSA, como as do Programa

Integrado de Inclusão Social, ou para trabalhadores em situação de instabilidade (desempregados ou empregados em condições precárias).

Tabela 13 – Etapas previstas no processo de incubação de cooperativas

FASES		DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	PRINCIPAL RESPONSÁVEL
ETAPAS DA INCUBAÇÃO DE COOPERATIVAS	SELEÇÃO	Identificação de demandas e encaminhamento ao programa	DGTR
		Reunião com grupo potencial para apresentação da proposta	Equipe IC
		Levantamento de características, interesses e objetivos do grupo	Equipe IC
		Definição dos critérios de seleção dos grupos-alvo	DGTR + executora
		Análise de viabilidade econômica	Equipe IC (Economia)
	FORMAÇÃO	Curso básico de cooperativismo	Equipe IC
		Curso básico em gestão cooperativa	Equipe IC (Áreas Gestão)
		Elaboração dos meios de constituição (estatuto social, eleições)	Equipe IC (Jurídico)
		Legalização da cooperativa	Equipe IC (Jurídico)
	ACOMPANHAMENTO	Relações interpessoais, fortalecimento do grupo e gestão democrática	Equipe IC (Áreas Formação)
		Análise de mercado, divulgação e negociação de contratos	Equipe IC (Economia)
		Organização da produção	Equipe IC (Eng. Produção)
		Planejamento e controle administrativo e gestão democrática	Equipe IC (Administração)
		Aspectos financeiros e tributários	Equipe IC (Contabilidade)
		Aspectos jurídicos	Equipe IC (Jurídico)
		Qualificação em habilidades específicas	Equipe IC + Parcerias
	DESIN-CUB.	Sistematização dos resultados e elaboração de relatórios	Equipe IC
		Assessorias pontuais	Equipe IC

Se os critérios forem atendidos e houver desejo, disponibilidade e viabilidade, o grupo entra na fase de *formação* e participa do curso básico de cooperativismo, que dura em média dois meses. Embora parta de conteúdo e metodologia comuns, elaborados conjuntamente, a equipe tem flexibilidade para reformulação contínua do curso, de acordo com o perfil e as necessidades de cada grupo. Em geral, constam os seguintes tópicos, com diferentes graus de enfoque: mundo do trabalho e problemática do desemprego e da exclusão social; formas de organização coletiva e relações de solidariedade e cooperação; princípios e objetivos do cooperativismo; diferenças entre empresas privadas e sociedades cooperativas; histórico e formas do cooperativismo e da economia solidária no Brasil e no mundo; relações com a prefeitura e discussão sobre políticas públicas que visam o fortalecimento da cidadania etc.



Na parte seguinte do curso, há apresentação e discussão dos procedimentos de formalização e gestão de uma cooperativa: como legalizar; como se organizar em assembléia; qual a função dos conselhos administrativo e fiscal; qual a importância de participar das assembleias e se informar sobre as atividades dos conselhos; quais os tributos e fundos previstos por lei; como organizar fundos opcionais, alternativos aos garantidos a trabalhadores assalariados etc.

Se, após o término do curso, o grupo permanece unido e há identificação de viabilidade econômica para a atividade escolhida, começa o processo de discussão do estatuto social (de acordo com um modelo previamente apresentado pela IC, mas sujeito às alterações do grupo – desde que não contrariem a legislação). Segundo os procedimentos adotados pela IC, é comum que a eleição dos Conselhos Administrativo e Fiscal da cooperativa aconteçam na data de aprovação do Estatuto pelo grupo. Com o Estatuto aprovado e a diretoria eleita, é possível dar entrada no processo de legalização, através do registro da empresa nos três níveis administrativos.

Após a legalização, a cooperativa pode realizar contratos e convênios, e está pronta para entrar em fase de *acompanhamento* da sua atividade econômica. O ideal é que as diferentes áreas de incubação (mercado, organização do trabalho, gestão democrática etc.) sejam acompanhadas simultaneamente, mas o mais comum é que as demandas de cada área sejam atendidas de acordo com a maior urgência. Além disso, como muitos grupos começam a realizar suas atividades econômicas antes mesmo que se legalizem (inclusive para conseguir arcar com os custos da legalização), a IC começa a fase de acompanhamento da produção e da gestão também junto a cooperativas ainda não formalizadas ou mesmo junto a grupos em fase de consolidação. Um técnico (em alguns casos, mais de um), independente da área de formação, costuma ser designado como responsável pelo acompanhamento regular de cada grupo ou cooperativa, e se informa sobre seu desempenho em cada setor de funcionamento, acionando os outros técnicos quando há demanda específica. Algumas das atividades desenvolvidas em cada área são:

- Mercado e aspectos econômicos: a IC discute com a cooperativa quais são as suas oportunidades de mercado com base na análise de viabilidade, ajuda a mapear possíveis fornecedores e clientes, orienta na divulgação de seus produtos e serviços (desenvolvimento de logotipos e *folders*, construção de mala direta etc.), participa das reuniões da cooperativa com os clientes interessados em comprar seus produtos ou contratar seus serviços, e ajuda a cooperativa na elaboração de orçamentos e na preparação de contratos e convênios. Junto com as áreas de gestão, a área econômica da IC ajuda a cooperativa a construir seu plano de retiradas, fundos e distribuição das sobras.
- Administração – Contabilidade – Tributação: a IC acompanha a cooperativa diária ou semanalmente, a fim de verificar seu funcionamento administrativo e auxiliar na gestão, por exemplo: construção de planilhas de controle e metas de planejamento estratégico; organização e

manutenção dos livros administrativos (livro de matrículas, livro-caixa etc.), convocação e organização de eleições e assembléias ordinárias ou extraordinárias. Na área financeira, a IC ajuda no controle regular da contabilidade da cooperativa, organização de assembléias de prestação de contas, pagamento dos impostos sobre os cooperados e sobre a cooperativa, cálculo e distribuição das sobras, e estabelecimento dos fundos obrigatórios, além de estimular a criação de fundos alternativos e orientar a constituição do capital social da empresa (integralização das cotas-partes dos cooperados). As áreas da IC que acompanham a gestão da cooperativa se reúnem com mais freqüência com os membros da diretoria (presidente, diretor financeiro e diretor administrativo), mas, junto com as áreas de formação, procuram estimular o envolvimento do conjunto dos cooperados nos assuntos administrativos.

- **Produção:** a IC ajuda a cooperativa a melhorar sua produtividade através do fomento a inovações técnicas e tecnológicas, ajuda a organizar o espaço e a disposição dos equipamentos (layout), e estimula a prevenção de acidentes de trabalho através de cursos específicos e uso de equipamentos de proteção. Junto com as áreas de formação, a área de produção levanta as necessidades de qualificação técnica dos cooperados e elabora cursos específicos, ministrados pela própria equipe ou por consultores externos, ou pesquisa programas de qualificação entre entidades parceiras aos quais os cooperados podem ser encaminhados. Junto com a área econômica, ajuda nas estratégias de divulgação, como o desenvolvimento de logotipos.
- **Relações de grupo:** o trabalho de formação do grupo continua, com a realização de oficinas, seminários e reuniões para fortalecer os vínculos de cooperação, estimular a participação ativa de todos os cooperados nos assuntos relativos à empresa coletiva, e melhorar a comunicação interna na cooperativa. A IC estimula o grupo a expressar seus conflitos de relacionamento no plano coletivo ou mesmo individual, e a resolvê-los de forma democrática, através de negociação de consenso com a participação de todos ou de votação em assembléia com a participação da maioria. A IC também defende, propõe e auxilia a elaboração de um regimento interno, discutido e aprovado pelo conjunto dos cooperados, e sugere a criação de uma Comissão de Ética e Disciplina (além do Conselho Fiscal previsto em lei, que se ocupa mais da prestação de contas), com o objetivo de resolver os casos de não observância às normas estipuladas pelo estatuto social e pelo regimento interno<sup>2</sup>. As áreas de formação geralmente envolvem técnicos e estagiários em pedagogia, psicologia social e ciências sociais, mas seu trabalho precisa estar articulado às áreas de gestão e produção, que, como vimos, realizam atividades que exigem a participação e organização do conjunto dos cooperados.

---

<sup>2</sup> O regimento interno não é um instrumento obrigatório para a legalização da cooperativa, como o estatuto social. Ele trata das normas de conduta e funcionamento cotidiano da cooperativa (por exemplo, em quais casos e quantas vezes o cooperado pode faltar ao trabalho) e o importante é que estas normas são decididas pelos próprios cooperados, assim como as advertências ou mesmo punições que cabem aos cooperados que desrespeitarem as decisões tomadas coletivamente.

- Aspectos jurídicos: área mais específica, onde as demandas costumam acontecer de forma mais pontual. O setor jurídico da IC ajuda a cooperativa a organizar a documentação necessária para se regularizar e a dar entrada no processo de legalização; analisa documentos a serem firmados pela cooperativa (contratos, convênios, termos de compromisso etc.); orienta e representa a cooperativa em eventuais processos judiciais; informa, esclarece e procura promover o debate com as cooperativas a respeito da legislação que rege o cooperativismo, inclusive temas atuais (projetos de mudança na legislação, impedimentos e possibilidades legais etc.)
- Educação básica e qualificação profissional: o fomento à qualificação e inovação técnica dos cooperados é um dos papéis mais importantes do programa IC. De acordo com as necessidades identificadas, a IC encaminha cooperados para programas de alfabetização e suplência de ensino ou para cursos profissionalizantes específicos, identificados com ajuda da área de produção. Os cursos podem ser oferecidos tanto pela Secretaria de Educação e Formação Profissional da PMSA (como os programas MOVA e SEJA e os cursos profissionalizantes) quanto por entidades parceiras (escolas técnicas, CUT, SESI, SENAC e SEBRAE).

#### **Parceria com entidades universitárias**

Em outubro de 1997, a equipe da PMSA enviou representantes ao Rio de Janeiro para uma visita à ITCP-COPPE/UFRJ, e negociações posteriores resultaram em uma proposta de projeto-piloto segundo o modelo da incubadora universitária de cooperativas. A PMSA passou a contar com a assessoria da COOPE/UFRJ na seleção e formação dos agentes que atuariam no projeto. Para concretizar o projeto-piloto, a PMSA fez um contrato de prestação de serviços com a Fundação Unitrabalho – instituição para estudos sobre o mundo do trabalho criada por reitores progressistas reunidos no CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras) – e um convênio com a Fundação Santo André (FSA) – instituição de nível superior parcialmente mantida pela prefeitura, cujos diretores são indicados pela comunidade acadêmica mas escolhidos pelo prefeito.

Na época, a FSA passava por um processo de reestruturação, onde recebia assessoria da Fundação Unitrabalho, através de um de seus principais idealizadores, Nilton Lima – então reitor da UFSCar e atual prefeito de São Carlos pelo PT (gestão 2001-2004). Como membro do partido que administrava Santo André, Lima possuía trânsito político dentro da PMSA e ajudou a intermediar as negociações para que a Fundação Unitrabalho – da qual era diretor-executivo – integrasse o projeto.

A Fundação Unitrabalho assumiu a responsabilidade jurídica pelo programa Incubadora de Cooperativas na parceria com a prefeitura, enquanto entidade executora do projeto – o que a COPPE/UFRJ não podia fazer. A ITCP da COPPE/UFRJ é um projeto de extensão universitária, e, como tal, precisaria de base mais ampla de apoio institucional dentro da UFRJ para adquirir autonomia própria e passar a atuar como pessoa jurídica. Por meio da experiência em Santo

André, a coordenação da ITCP-COPPE/UFRJ estabeleceu os primeiros contatos com a Fundação Unitrabalho, e, com o início dos trabalhos conjuntos em Santo André, em poucos meses a Unitrabalho passou a abrigar a Rede Nacional de ITCPs, que hoje é um dos programas permanentes da fundação inter-universitária.

Várias possibilidades de figura jurídica haviam sido analisadas pela PMSA – levando em conta os vínculos que seriam estabelecidos com as possíveis entidades contratadas, a flexibilidade no uso dos recursos e a possibilidade de acesso a recursos e parcerias técnicas junto a outras instituições, o grau de participação da sociedade civil e a maior agilidade na implementação. As alternativas de uma equipe diretamente vinculada à prefeitura ou de criação de uma fundação para gerir o programa foram descartadas, por apresentarem maior risco de descontinuidade em caso de alterações no governo, menor flexibilidade no uso dos recursos, e mais demora na implementação no caso da fundação, que precisaria de aprovação de lei específica. As alternativas mais viáveis eram a criação de uma ONG mista (parceria entre prefeitura e sociedade civil), semelhante ao modelo do Banco do Povo, ou o convênio com as entidades universitárias. Esta última alternativa acabou prevalecendo, e o programa foi implantado através da parceria entre a PMSA, a Unitrabalho e a FSA.

A estrutura do programa estabeleceu as seguintes atribuições a cada um dos atores:

Tabela 14 – Estrutura do programa Incubadora de Cooperativas (até junho/2000)

INSTITUIÇÃO	RESPONSABILIDADE
<b>Prefeitura Municipal de Santo André</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte de recursos para execução do projeto segundo proposta aprovada</li> <li>• Definição de diretrizes gerais e avaliação contínua</li> <li>• Integração com demais programas sociais e econômicos do governo</li> <li>• Promoção do desenvolvimento e inserção econômica das cooperativas</li> </ul>
<b>Fundação Unitrabalho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidade jurídica pela execução do programa como contratada pela PMSA</li> <li>• Acesso à metodologia de incubação</li> <li>• Seleção, qualificação, contratação e supervisão direta da equipe técnica</li> <li>• Assessoria no planejamento das ações</li> <li>• Desenvolvimento de acompanhamentos específicos</li> <li>• Integração do programa a outros centros acadêmicos</li> </ul>
<b>Fundação Santo André</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sede e infra-estrutura física para o programa</li> <li>• Seleção de estagiários</li> <li>• Participação da comunidade acadêmica e especialistas nas atividades do programa</li> <li>• Acompanhamento e integração do programa às atividades acadêmicas</li> </ul>

O projeto-piloto previa a organização de um Conselho tripartite, com representantes oriundos do DEGER e das duas instituições universitárias, que funcionaria como instância máxima de decisão. Ao Conselho, estavam subordinados o gerente do programa e duas técnicas em formação e capacitação, todos escolhidos segundo critérios técnicos e políticos: o gerente vinha do setor de formação da CUT e as técnicas possuíam histórico de atuação junto ao PT, uma em Santo André mesmo e outra em São Paulo, junto ao programa de integração campo-cidade do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A equipe se completou com estagiários

escolhidos em sua maioria entre alunos e ex-alunos da FSA – nas áreas de direito, contabilidade, administração de empresas, ciências sociais e pedagogia.

### **Primeiros casos de incubação**

O programa começou a funcionar em novembro de 1998, já com demandas para incubação de seis grupos mapeados a partir do trabalho de agentes de outros programas da PMSA atuando nas comunidades – concretizando a interface prevista entre as ações do governo. O quadro dos grupos incubados (**tabela 15**) demonstra que essa interface foi intensa.

A equipe iniciou suas atividades apesar de não ter completado totalmente a formação em economia solidária e de enfrentar problemas na articulação entre a prefeitura e as entidades universitárias. Um contrato-piloto fora inicialmente previsto para 90 dias (de outubro a dezembro de 1998), mas a demora nas negociações fez com que fosse fechado para apenas 40 dias (de dezembro de 1998 a janeiro 1999). O contrato definitivo com as entidades universitárias só foi fechado nove meses depois, em outubro de 1999. Durante o período de negociações contratuais, o programa continuou a funcionar, mesmo com as dificuldades nas condições de trabalho da equipe e nas relações entre a prefeitura e as parceiras.

Até o primeiro semestre de 1999, seis grupos passaram a ser incubados, e outros grupos foram contatados e sensibilizados. Ao longo desse capítulo não tratamos de todos os casos de incubação, mas escolhemos alguns deles – que consideramos mais significativos, incluindo casos de grupos que não se consolidaram – com o objetivo de apresentar um breve relato que nos permita construir alguns pontos de reflexão sobre o programa mais adiante.

A primeira demanda de incubação partiu do programa de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos, então em vias de ser implantado sob responsabilidade do SSM (a partir de 1999, os serviços de coleta foram assumidos pelo SEMASA). Havia vários grupos de catadores de lixo atuando no município. As discussões com eles começaram ainda em junho de 1998. Dois desses grupos – um que atuava no aterro sanitário do município e outro na CRAISA, a Companhia de Reabastecimento de Santo André (autarquia municipal) – possuíam maior afinidade, viabilidade e organização, e foram estimulados a se reunir para formar a primeira cooperativa incubada pelo programa, a **Coopcicla** (Cooperativa de Reciclagem de Santo André). O primeiro curso de cooperativismo da Coopcicla começou em janeiro de 1999, e, ao longo do processo de expansão da coleta seletiva para a totalidade do município, novos integrantes foram se agregando ao grupo inicial. A cooperativa foi legalizada com 25 integrantes. Mais três edições do cursos de cooperativismo foram realizadas com outros interessados e hoje a cooperativa tem cerca de 80 integrantes. A Coopcicla tem um convênio com o SEMASA para realizar a triagem dos resíduos sólidos urbanos na usina do Aterro São Jorge, segundo termo de concessão de uso do espaço aprovado por lei municipal, e vende todo tipo de material triado a grandes empresas de transformação da região (como a Repet e a Plastpel).

Outra demanda inicial veio de uma cooperativa formada por ex-funcionários da Nordon – empresa especializada em fabricar equipamentos para cervejarias que havia entrado em crise em 1997, demitindo muitos trabalhadores. Parte dos trabalhadores demitidos se reuniu para formar uma cooperativa de prestação de serviços de manutenção aos equipamentos fabricados pela própria Nordon. A **Cootrame** (Cooperativa de Trabalho em Metalurgia Especializada) já se legalizara com apoio do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e demandava assessorias pontuais e específicas na gestão de seu empreendimento. Atualmente, a cooperativa é uma das filiadas à Unisol Cooperativas e já não integra o programa da PMSA. A Cootrame presta serviços para grandes empresas da área de metalurgia (até 2001 possuía um contrato com a central de cooperativas Uniforja para serviços de caldearia).

Mais demandas partiram de pequenos grupos das comunidades de Tamarutaca e Sacadura Cabral (núcleos de favelas atendidos pelo PIIS), identificadas através das reuniões regulares do programa Renda Mínima. No primeiro semestre de 1999, o programa Incubadora de Cooperativas começou a ser divulgado nos núcleos, através de reuniões com as lideranças comunitárias e com o intermédio de técnicos dos programas de urbanização e complementação de renda. Em conjunto com a equipe do Renda Mínima, a IC organizou duas apresentações nos núcleos sobre a proposta de formação de cooperativas populares – o que possibilitou o contato com a população local para explicar o funcionamento e os objetivos do programa. A partir desses contatos, a IC definiu três grupos com potencial de incubação.

O primeiro era formado por mulheres que desejavam montar uma cooperativa para realizar serviços de confecção e costura. O segundo também era composto em sua maioria por mulheres, que foram estimuladas a participar de um curso de limpeza e lavanderia hospitalar no SENAC, sob a perspectiva de formar uma cooperativa e concorrer com outras empresas à licitação da prefeitura para reativação da lavanderia do Centro Hospitalar de Santo André. O terceiro era formado por cerca de 50 trabalhadores da área de construção civil que pretendiam formar uma cooperativa para atender à demanda de construção de casas na própria comunidade – parte deles vinha das comunidades de Tamarutaca e Sacadura, parte dos cursos profissionalizantes do Departamento de Educação do Trabalhador, da SEFP.

Os três grupos passaram por cursos de cooperativismo. Os dois primeiros se legalizaram como cooperativas, respectivamente a **Olho Vivo** (Cooperativa de Costura, Confecção e Estamparia de Santo André) e a **Lav Limp** (Cooperativa de Lavanderia Hospitalar e Limpeza em Geral de Santo André). O terceiro grupo não se constituiu, como outros pequenos grupos que chegaram a passar pelo processo inicial de formação, mas não sobreviveram às dificuldades iniciais do empreendimento econômico e se fragmentaram.

Tabela 15 – Grupos e cooperativas incubados pelo programa Incubadora de Cooperativas (2001)

GRUPOS E COOPERATIVAS INCUBADOS - Programa Incubadora de Cooperativas							
GRUPO	ATIVIDADE	ORIGEM	INÍCIO	ESTÁGIO em 2001	N° COOPERADOS		
					1999	2000	2001
Coopcicla	Triagem e comercialização de resíduos recicláveis	Programa de Coleta Seletiva / SSM e SEMASA (coletores do Aterro São Jorge e do CRAISA)	jun/1998	Em incubação / Legalizada / Em atividade	29	72	90
Cootrame	Metalurgia (caldeiraria, montagem e manutenção industrial)	Ex-funcionários da Nordon (com apoio do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e PMSA)	jan/1999	Desincubada / Legalizada / Em atividade	38	25	25
Olho Vivo	Confecção, costura e estamparia	PIIS (via Programa Renda Mínima)	mar/1999	Em incubação / Legalizada / Em atividade	37	20	13
Lav Limp	Lavanderia hospitalar e limpeza em geral	PIIS (perspectiva de trabalho na lavanderia do Centro Hospitalar de Santo André)	mai/1999	Em incubação / Legalizada / Desativada	30	23	4
Cooper-móveis	Fabricação de móveis e artefatos de madeira	Curso de marcenaria da escola profissionalizante Pde. Léo (São Bernardo do Campo)	jun/1999	Encaminhamento ao programa EP	21	19	3
Coop Arte	Comercialização de produtos artesanais	Grupos de beneficiários atendidos pelas Assessorias da SPC (antiga SCAS)	jul/1999	Grupo especial / Encaminhamento ao programa EP	25	25	20
Constru-coop	Construção civil e reformas em geral	Curso de qualificação do Sinduscon / Fábrica de Construção da PMSA	ago/1999	Legalizada / Desativada / Desligada (jan/2000)	20	26	-
Coop Flora	Implantação e manutenção de parques e jardins	Programa Frente de Trabalho Municipal (com apoio do DPAV)	mar/2000	Em incubação / Legalizada / Em atividade	-	25	39
Unicoop Saúde	Serviços na área de Enfermagem	Cadastro de desempregados da CTR	mar/2000	Em incubação / Legalizada / Em atividade	-	50	37
Cidade Limpa	Limpeza urbana, triagem e venda de material reciclável	PIIS (Coletor Comunitário) / desmembramento da Coopcicla	mai/2000	Em incubação / Legalizada / Em atividade	-	75	105
Coop Mútua Ação	Serviços na área de Psicologia	Alunos formados na Faculdade de Psicologia da Universidade Metodista	mai/2000	Em incubação / Legalizada / Em atividade	-	31	20
Vale Verde	Confecção e costura	Projeto GEPAM (via Assessoria da Mulher)	mai/2000	Em incubação / Em atividade	-	29	13
Textil-cooper	Confecção de fios para tecelagem e venda de cobertores e mantas	Ex-Randi Indústria Têxtil	nov/2000	Em incubação / Legalizada / Em atividade	-	89	103
Estação Refazer	Atividades de reciclagem e artesanato	Núcleo de Projetos Especiais, Programa de Saúde Mental da Secretaria de Saúde	mai/2000	Grupo especial / Em atividade	-	22	22
Construção Civil	Construção civil e reformas em geral	Projeto GEPAM	dez/2000	Em atividade / Encaminhamento ao programa EP	-	15	18

Obs: Mais doze grupos novos ainda não consolidados ou que não se consolidaram não foram incluídos neste quadro, mas chegaram a passar pelas etapas iniciais de formação – entre eles, um de fabricação de doces, na área do GEPAM, e outro na área de *web design*. Além deles, mais dois grupos novos que passaram a ser incubados em 2002 não foram incluídos por insuficiência de informações sobre sua situação atual: a Cooperunião, de transporte de merendas (que tem contrato com a CRAISA), e o grupo na área de serviço social (em processo de legalização).

A Lav Limp tem encontrado muitas dificuldades para se manter, desde que as negociações para a licitação da lavanderia do Centro Hospitalar foram paralisadas, e seu quadro de cooperados foi reduzido radicalmente devido ao desânimo e a desmotivação que se instalaram entre o grupo original. Já a Olho Vivo resiste e mantém alguns contratos para serviços de facção – embora com seu quadro de cooperados também reduzido devido às dificuldades encontradas para a inserção no mercado, especialmente a baixa qualificação. Mas as doze pessoas que atualmente permanecem continuam envolvidas com a vivência e o trabalho coletivo, com resultados que podem ser considerados positivos em termos de resgate da cidadania, auto-estima e possibilidade de expressão. O grupo realizou cursos de especialização em costura industrial, através de parcerias com o CET (Centro de Educação do Trabalhador) e o SENAI. Algumas das mulheres foram estimuladas a se alfabetizar ou concluir o ensino fundamental, e a IC ajudou a encaminhá-las ao programa MOVA e ao curso fundamental do programa Integrar da CNM/CUT. Outro fator que ajuda a motivar o grupo é o reconhecimento público e a divulgação na mídia: os eventos da Olho Vivo possuem grande cobertura da imprensa e o grupo é sempre citado nos documentos do PIIS como caso de geração de trabalho e renda dentro dos núcleos do programa integrado.

### **O projeto *Integrar Cooperativas***

Entre julho e agosto de 1999, a Fundação Unitrabalho e a CNM (Confederação Nacional dos Metalúrgicos, filiada à CUT) elaboraram e aprovaram um projeto de convênio entre as duas entidades para fomentar a criação de cooperativas entre participantes do *Integrar*, o programa de requalificação profissional da CNM/CUT. Como parte do Integrar, o projeto *Integrar Cooperativas* recebia recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), do Ministério do Trabalho. A parceria Unitrabalho/CNM envolveu quatro incubadoras: Santo André, USP, UFSCar e UFRJ.

No caso de Santo André, a articulação com a CNM foi feita unicamente através da Unitrabalho, excluindo a prefeitura. A incubadora de Santo André passou a aparecer, dentro do Integrar Cooperativas, como projeto da Fundação Santo André, sem que a PMSA fosse citada – o que acabou acarretando mais obstáculos na relação entre a prefeitura e a Unitrabalho, já desgastadas pelas dificuldades para negociar o contrato.

Quando a parceria para o Integrar Cooperativas foi fechada, a equipe original de Santo André foi dividida em duas: uma ficou com o convênio com a prefeitura e outra assumiu o convênio com a CNM. A CNM havia levantado 49 grupos potenciais para formar cooperativas em todo o estado de São Paulo: Santo André ficou responsável pelo ABC e pela Baixada Santista, a USP pela Grande São Paulo, e a UFSCar por São Carlos e região. Na época, o modelo de incubação de Santo André assumiu papel importante dentro do Integrar Cooperativas, devido à experiência acumulada na prática, junto a grupos que se encontravam em processo mais adiantado do que os incubados pelas demais incubadoras. A Incubadora de Cooperativas de Santo André ampliou sua



atuação no ABC, e participou de eventos em outros municípios, nos quais as cooperativas de Santo André apareciam como integrantes de um programa de governo.

Pelo projeto Integrar Cooperativas, a equipe de Santo André ajudou a formar três novas cooperativas, duas em Diadema e uma em Ribeirão Pires. No caso da experiência do projeto em Diadema, o perfil dos grupos acompanhados pela IC ajuda a reforçar a hipótese de que a população deste município caracteriza-se por índices de envolvimento, participação e reivindicação maiores do que os de outros municípios, mesmo para os padrões do ABC. A **Coop Leste** (Cooperativa de Construção, Serviços e Administração de Condomínios de Diadema) nasceu de mobilizações comunitárias por moradia, urbanização e melhoria dos serviços públicos. O grupo foi se consolidando à medida que algumas reivindicações foram atendidas (entre elas, a construção de 500 apartamentos, em sistema de mutirão, com financiamento do CDHU) e desse processo surgiu a proposta de montar uma cooperativa de construção civil para desenvolver trabalhos junto a outros grupos pró-moradia. O grupo foi incluído no projeto Integrar Cooperativas, participou do curso de cooperativismo em setembro de 1999 e se legalizou com 31 sócios. Hoje, a cooperativa cresceu e tem contrato de prestação de serviços com a Prefeitura Municipal de Diadema. A **Cooperlimpa** (Cooperativa de Reciclagem Cidade Limpa de Diadema) originou-se de um grupo de jovens desempregados, organizados através da associação de moradores. As discussões iniciais ocorreram entre maio e julho de 1999, e resultaram na decisão de trabalhar com a reciclagem de resíduos urbanos. A IC fez a primeira reunião com o grupo em agosto de 99 e propôs que integrassem alunos e ex-alunos do Integrar interessados em trabalhar na mesma área. A cooperativa foi legalizada com 40 sócios e negociou com a Prefeitura de Diadema o uso do espaço da usina de reciclagem do município. Já a **Coopedras** (Cooperativa dos Trabalhadores de Mineração de Ribeirão Pires e região/SP) foi formada por 27 trabalhadores oriundos da própria comunidade (e não por alunos ou ex-alunos do Integrar) e atua na área de exploração de pedreiras na região dos municípios de Ribeirão Pires e Suzano, para produção de paralelepípedos, componentes para muros de arrimo e outros materiais.

Além da formação das três cooperativas, a Incubadora de Cooperativas de Santo André realizou um curso de cooperativismo para novos integrantes da Coopcicla e promoveu discussões com grupos de Mauá, São Bernardo do Campo, Santos e Cubatão. O convênio com a CNM viabilizou o pagamento da equipe de Santo André e a continuidade do acompanhamento às cooperativas. Mas as negociações realizadas à margem da PMSA chegaram à direção do DEGER, e agravaram o desgaste nas relações com a coordenação da Unitrabalho.

### **Contrato com Unitrabalho e novos casos de incubação**

A partir de outubro de 1999, as discussões para definir a parceria entre a prefeitura e a Unitrabalho foram retomadas e o contrato definitivo foi fechado no mês seguinte. A equipe foi

ampliada, com a contratação de novos profissionais nas áreas de economia, engenharia de produção, contabilidade, administração de empresas e direito, além de estagiários.

Em março de 2000, o convênio com a CNM expirou e não foi renovado – uma vez que o FAT também não havia renovado recursos. A área de atuação da Incubadora de Cooperativas de Santo André foi reduzida aos limites do município, e as três cooperativas formadas dentro do projeto Integrar Cooperativas deixaram de ser acompanhadas pela equipe de Santo André, porque sediadas em outros municípios.

Novos grupos de Santo André foram incorporados ao programa. Um deles surgiu de trabalhadores oriundos do programa municipal de Frentes de Trabalho, que prestavam serviços temporários ao Departamento de Parques e Áreas Verdes (DPAV) da Secretaria de Serviços Municipais (SSM). Como os contratos do tipo frente de trabalho não podem ser renovados após três meses e havia demanda para pequenos trabalhos, o grupo decidiu montar uma cooperativa de trabalho em jardinagem, sob estímulo e apoio do DPAV. A **Coop Flora** fez o curso de cooperativismo com a IC e um curso de jardinagem e paisagismo pelo programa Parque-Escola, do DPAV, e foi legalizada em 2001 com 39 sócios.

Uma nova cooperativa de reciclagem, a **Coop Cidade Limpa** (Cooperativa dos Coletores Comunitários de Santo André), foi formada a partir do programa Coletor Comunitário, elaborado pelo SEMASA para responder às dificuldades de acesso dos caminhões de coleta às ruas estreitas e irregulares das favelas (entre elas as que pertencem ao PIIS). O cadastro dos moradores das comunidades interessados em participar do projeto como agentes comunitários de coleta foi acompanhado por um trabalho de sensibilização sobre a questão ambiental, realizado por uma ONG de educação ambiental que atua em parceria com o SEMASA. O projeto previa que, além de atuar como coletores, os participantes do programa seriam agentes ambientais, contribuindo para a conscientização das comunidades às quais pertencem. Inicialmente, os coletores comunitários foram integrados à Coopcicla como sócios, mas a cooperativa enfrentou muitas dificuldades para acompanhar o trabalho nos núcleos, e, após acordo com a IC, os coletores optaram pelo desmembramento da Coopcicla para formar sua própria cooperativa, em julho de 2000. A Coop Cidade Limpa foi legalizada em setembro desse mesmo ano com 75 sócios e hoje possui cerca de 100 sócios. A cooperativa possui um contrato com a Rotedali (empresa particular contratada pela PMSA para realizar a limpeza urbana e a coleta municipal) para prestar serviços de coleta nos núcleos habitacionais.

Outros dois grupos formados em 2000 apresentam características especiais. A **Coop Arte** é composta por artesãos que se organizaram a partir dos programas e serviços das assessoria especiais da antiga SCAS (hoje dentro da SPC), e expõem seus produtos em espaço gerenciado pela prefeitura e localizado em galeria em uma das principais avenidas da cidade. O grupo da **Estação Refazer** realiza triagem de materiais recicláveis e produção de artesanato como atividades de terapia ocupacional e foi formado em um projeto que busca a reinserção social e

produtiva de usuários do programa de Saúde Mental da Secretaria de Saúde através do trabalho protegido. Nenhum dos dois grupos pode se legalizar como cooperativa. No caso da Coop Arte, os artesãos são, em sua maioria, portadores de direitos ao auxílio-doença ou à aposentadoria por invalidez, e perderiam estes direitos caso se legalizassem. No caso da Estação Refazer, além de perder seus direitos à assistência social enquanto portadores de necessidades especiais, o grupo precisaria se legalizar como *cooperativa social*, uma figura jurídica ainda controversa – porque prevê a tutela sobre os cooperados, comprometendo a autonomia que é um dos principais elementos defendidos pela economia solidária<sup>3</sup>. Mesmo com a inviabilidade de formalização, os dois grupos continuam a ser acompanhados pelo programa Incubadora de Cooperativas, nas áreas de mercado, produção e qualificação profissional – porque houve entendimento de que se tratava de trabalho com características solidárias.

A idéia inicial de priorizar a formação de cooperativas populares foi ampliada para a formação de cooperativas também entre os grupos de munícipes de maior renda e qualificação que optassem pelo modelo de cooperativa – desde que aprovados pelo DGTR para integrar o programa. Dois grupos nasceram dentro dessa nova concepção. A **Unicoop Saúde**, cooperativa que presta serviços na área de enfermagem, foi formada a partir de trabalhadores dessa área que estavam desempregados e haviam se cadastrado na Central de Trabalho e Renda (outro programa do DGTR). A cooperativa foi legalizada com 36 cooperados. A **Coop Mútua Ação**, cooperativa de prestação de serviços na área de psicologia, foi formada por alunos formados na Faculdade de Psicologia da Universidade Metodista de São Paulo, e foi legalizada com 20 cooperados. Mais recentemente, em 2001, foi formado um terceiro grupo, com profissionais da área de serviço social, que se encontra em processo de legalização.

Na área da subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, onde foi implantado o projeto GEPAM, foram formados mais três grupos, um de mulheres costureiras, um de trabalhadores na área de construção civil e um de confecção de doces. O primeiro grupo, chamado **Vale Verde**, surgiu ainda no começo de 2000, identificado a partir das oficinas realizadas pela Assessoria aos Direitos da Mulher dentro do GEPAM. Os dois últimos foram formados no fim desse mesmo ano, o de construção civil já com perspectiva de trabalho, realizado à medida em que passava pelo processo de formação (o que foi possível graças a uma parceria com a Coop Leste, de Diadema, que assumiu parte do serviço e ficou responsável pelo contrato com o cliente). Nenhum dos três grupos conseguiu ainda se legalizar, porque não alcançaram o número mínimo exigido. A Vale Verde tem contratos com algumas empresas para prestar serviços de facção e trabalha com a perspectiva de se articular com a Olho Vivo e outros grupos ou

---

<sup>3</sup> A figura jurídica de cooperativa social foi criada pela lei 9.867, aprovada em 10 de novembro de 1999. Pela lei, as cooperativas sociais devem ser constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, contribuindo para sua reintegração social. São consideradas pessoas em desvantagem os deficientes físicos e mentais, os dependentes químicos, os egressos de prisões ou condenados a penas alternativas à detenção e os adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação familiar difícil do ponto de vista econômico, social ou afetivo.

empreendedores individuais na área de confecção, segundo projeto do DGTR que prevê que a Olho Vivo, como já é legalizada, funcione como central para a distribuição da produção de vários núcleos, associativos ou não, espalhados por todo o município.

### **Parceria com as entidades sindicais e cooperativas industriais**

Em julho de 2000, a Unisol Cooperativas assumiu o convênio com a Prefeitura para executar o programa Incubadora de Cooperativas (mas o contrato só foi formalizado em outubro de 2000). A estrutura anterior de Conselho Gestor foi substituída por uma Unidade de Monitoramento. A antiga técnica em capacitação assumiu a supervisão direta da equipe, agora como gerente, sendo substituída em 2001 por um novo gerente, indicado pelas próprias entidades sindicais e cooperativas. Ao longo dessas alterações, a equipe foi mantida quase integralmente, como contratada da Unisol.

Como vimos antes, a Unisol é uma central de cooperativas nascidas a partir de antigas empresas fechadas ou em vias de fechar, mas se caracteriza pelo vínculo orgânico com o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e não tem a mesma autonomia que outra organização com natureza e objetivos semelhantes, a ANTEAG. Por isso, participam da Unidade de Monitoramento do programa Incubadora de Cooperativas tanto a diretoria da Unisol – composta por membros egressos das quatro cooperativas que formam a Uniforja – quanto o representante da diretoria do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC designado para a área de economia solidária.

Tabela 16 – Estrutura do programa Incubadora de Cooperativas (desde julho/2000)

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>RESPONSABILIDADE</b>
<b>Prefeitura Municipal de Santo André</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte de recursos para execução do projeto segundo proposta aprovada</li> <li>• Definição de diretrizes gerais e avaliação contínua</li> <li>• Integração com demais programas sociais e econômicos do governo</li> <li>• Promoção do desenvolvimento e inserção econômica das cooperativas</li> </ul>
<b>Unisol Cooperativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidade jurídica pela execução do programa como contratada pela PMSA</li> <li>• Acesso à experiência das cooperativas industriais</li> <li>• Seleção, qualificação, contratação e supervisão direta da equipe técnica</li> <li>• Assessoria no planejamento das ações</li> <li>• Integração do programa às cooperativas industriais e sindicatos da região</li> </ul>
<b>Fundação Santo André</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sede e infra-estrutura física para o programa</li> <li>• Acompanhamento e integração do programa às atividades acadêmicas</li> </ul>

A estrutura do programa manteve as atribuições da prefeitura e da Fundação Santo André (embora no caso desta a participação da comunidade acadêmica não tenha se concretizado nem sob a parceria com a Unitrabalho nem sob a parceria com a Unisol) e a Unisol Cooperativas assumiu as responsabilidades que haviam sido da Unitrabalho, mas com a função de fortalecer a parceria com os sindicatos do ABC e as cooperativas nascidas com apoio sindical na região.

De fato, a nova parceria ampliou as relações com sindicatos e cooperativas industriais. O fato mais expressivo foi a incorporação da primeira cooperativa industrial ao programa de incubação: a **Textilcooper** (Cooperativa Industrial de Trabalhadores em Fiação, Tecelagem e Confecção),

formada a partir da antiga Randi Industrial Têxtil, tradicional fábrica de cobertores e mantas que entrou em estágio de concordata e foi assumida pelos trabalhadores organizados em forma de cooperativa, com apoio do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e da Unisol Cooperativas, à qual hoje é filiada. A cooperativa passou a ser acompanhada pelo programa da PMSA em novembro de 2000 e foi legalizada um mês depois, com 86 cooperados. A Textilcooper realiza suas atividades mediante contrato de arrendamento das dependências (8 mil m<sup>2</sup>) e dos equipamentos de produção da Randi, mas no começo enfrentou muitas dificuldades com a situação da antiga empresa, como dívidas, falta de clientes e máquinas obsoletas. Em cerca de seis meses, a cooperativa conseguiu duplicar a produção, com a compra de novas máquinas (financiadas em parte com empréstimo de R\$ 25 mil, obtido junto ao Banco do Povo de Santo André), a recuperação de clientes e a incorporação de novos sócios: hoje são mais de cem. Foi apenas entre abril e maio de 2001 – cinco meses após o início do novo regime – que os cooperados conseguiram atingir o valor integral do plano de retiradas que haviam estabelecido (são seis faixas distintas de retirada), mas isso nem sempre ocorre, e eventuais cancelamentos de pedido ainda podem reduzir as retiradas. Mesmo com as dificuldades, a Textilcooper adquiriu lugar de destaque dentro do programa, sobretudo com a proposta da SDET de desenvolver de forma complementar setores específicos da economia local (dos quais a indústria têxtil é um dos mais importantes).

A partir de 2000, com vários grupos e cooperativas sob incubação, o programa procurou aprofundar as relações de cooperação entre eles, apontando para a necessidade de constituir uma rede de economia solidária no município – espaço hoje em construção, através da proposta do Fórum de Economia Solidária de Santo André. Pode-se considerar que um primeiro passo nesse sentido foi a realização do I Seminário de Planejamento e Gestão das Cooperativas de Santo André, em outubro de 2000. Neste encontro, os representantes das diferentes áreas dentro de cada grupo ou cooperativa foram divididos em cinco grupos de trabalho (GTs): 1) Presidente; 2) Diretor Administrativo (Secretário); 3) Diretor Financeiro (Tesoureiro); 4) Conselho Fiscal; 5) Comissão de Ética e Disciplina. Para o GT Presidente foram convocados os presidentes das cooperativas, para o GT Financeiro foram convocados os tesoureiros ou responsáveis pelo controle contábil, e assim por diante nos demais GTs. No caso das cooperativas não constituídas legalmente, foram convidados membros responsáveis pelo setor específico ou escolhidos para representar o grupo, a fim de que nenhum grupo ou cooperativa ficasse ausente do processo formativo e todos se beneficiassem da discussão dos temas propostos.

Ao término do seminário, foram programados encontros periódicos realizados com cada GT sob orientação da IC, para funcionar como fóruns menores onde as cooperativas pudessem discutir conjuntamente as demandas mais comuns em cada área específica. O objetivo foi possibilitar o aprofundamento nas questões relativas a cada função e promover a troca de experiências entre representantes que exercem as mesmas atribuições, embora em cooperativas de diferentes estágios, ao incentivar que esses representantes discutissem as dificuldades

enfrentadas cotidianamente em suas respectivas cooperativas e procurando encontrar soluções para tais dificuldades através do conhecimento compartilhado. Além disto, os GTs também tinham o objetivo, dentro da proposta da IC de valorização do processo formativo, de que os representantes que participaram das discussões se tornassem multiplicadores da filosofia cooperativista em suas próprias cooperativas, socializando os temas debatidos dentro de cada GTs com os demais cooperados. Os assuntos abordados nos encontros foram levantados com antecipação, de acordo com as necessidades observadas no acompanhamento, e, a partir daí, a equipe da IC planejou o desenvolvimento dos GTs e preparou os materiais didáticos sobre cada temática levantada. Foram realizados três encontros de GTs (em dezembro de 2000 e em fevereiro e maio de 2001), mas, com a renovação do contrato com a Unisol em julho de 2001, a equipe passou por mudanças, inclusive na coordenação, e o trabalho de acompanhamento sistemático que vinha sendo desenvolvido junto às áreas específicas dos grupos e cooperativas foi descontinuado, dando lugar a assessorias de caráter mais pontual.

### **O programa Empreendedor Popular**

O contrato com a Unisol, embora redigido em termos muito similares aos do contrato com a Unitrabalho, incluiu um novo programa sob responsabilidade da contratada: o Empreendedor Popular (EP). Este programa começou a ser elaborado pelo DGTR em janeiro de 2000, como uma das diretrizes para o novo programa de governo. Seu objetivo é promover a formação de micro e pequenos empreendedores para a gestão de seus negócios, através do desenvolvimento de suas competências empresarias com a aplicação de cursos de empreendedorismo – segundo técnicas e dinâmicas fornecidas por metodologia da instituição alemã GTZ, parceira técnica da PMSA –, e estimular a criação ou melhoria dos negócios com um sistema de assessoria em aspectos administrativos e produtivos.

A idéia surgiu com a constatação de que havia muitos pequenos empreendimentos comerciais ou produtivos nas favelas, e havia oportunidade para a criação de outros novos. O programa começou com a aplicação dos cursos de empreendedorismo aos moradores das comunidades que integram o PIIS – já que a União Européia, parceira da PMSA no financiamento e implementação dos programas, definira que parte de seus recursos seria destinada à qualificação profissional, optando pelo desenvolvimento do EP – mas o programa se estende aos moradores de todo o município.

A princípio, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e a Unisol não queriam assumir este programa, porque ele se distingue claramente da proposta de economia solidária. Sua ênfase recai sobre o empreendedorismo individual, ao passo que para o programa IC a construção de relações coletivas e democráticas de trabalho é tão importante quanto os aspectos empreendedores e o desenvolvimento econômico. Mas a PMSA incluiu o programa no convênio e a Unisol ampliou e dividiu a equipe (e os recursos) entre os dois programas, procurando trabalhar

na perspectiva de articulá-los. Foi nesse sentido que, ao lado dos módulos *Capacidade Empreendedora*, *Viabilidade Econômica*, *Diagnóstico de Negócios* e *Criação de Novos Negócios*, previstos pelo programa EP, a equipe da IC e a Unisol Cooperativas sugeriram um quinto módulo, *Economia Solidária*.

Até 2001 o programa ofereceu treinamento e orientação a cerca de 250 pequenos empreendimentos. Mas a Unisol teve muitas dificuldades para implementar o EP, sobretudo nas áreas do PIIS (que canalizavam os recursos da União Européia). O programa acabou isolado, à margem da proposta mais ampla da gestão do PT em Santo André. Com os resultados insatisfatórios do programa – que não foi muito além da fase de aplicação de cursos e atingiu poucos empreendedores em sua fase de acompanhamento à criação e desenvolvimento de pequenos negócios –, o governo recuou em parte na estratégia de fomento ao empreendedorismo, mas agora vem retomando e dando seqüência às ações desenhadas no projeto, com o início da construção de uma centro de artesãos e de uma escola de empreendedores. Em 2002, o EP foi assumido por outra entidade, a ONG Politeu, de São Caetano do Sul. A Unisol continuou responsável pelo programa IC.

Desde 2001, com as mudanças na equipe e nas diretrizes, o DGTR passou a intervir no sentido de fortalecer a articulação entre os dois programas, como fora proposto originalmente. Por um lado, o DGTR manteve a orientação para que a formação em economia solidária também atinja os pequenos empreendedores individuais que participam do programa de qualificação em gestão de negócios. Por outro, há crescente reconhecimento de que o número mínimo de vinte membros para a legalização da cooperativa e o foco inicial em legalizar pode representar um obstáculo para a sobrevivência econômica do grupo. Nesse sentido, a articulação entre os programas IC e EP pode ajudar a promover vínculos solidários entre pequenos empreendimentos, mesmo formados por apenas três, quatro ou cinco pessoas. O entendimento é de que esses grupos não precisam se legalizar como cooperativa para trabalharem como cooperativa, sob gestão democrática. Muitos dos grupos em incubação que não se consolidaram como cooperativas – seja pelo número insuficiente, seja pela impossibilidade de arcar com os custos e as exigências da formalização – estão sendo encaminhados ao EP, como o grupo de trabalhadores em construção civil do Parque Andreense, a Coop Arte e a Cooperáveis.

## **5.2. Pontos para reflexão sobre uma política pública de fomento à economia solidária**

As ações da PMSA de fomento à economia solidária devem ser consideradas como políticas especiais, e não como prioridade estratégica do governo. É preciso reconhecer, porém, que essas ações já representam avanços importantes, sobretudo quando comparadas a iniciativas similares de outros governos municipais que ainda se encontram em estágio inicial.

No *reconhecimento legal* e na *tributação* das cooperativas, duas das áreas mais importantes em que o poder público pode apoiar a economia solidária, já há resultados positivos em Santo

André. O DGTR elaborou um projeto de lei, atualmente sob análise na Secretaria de Assuntos Jurídicos, que deve ser enviado à Câmara Municipal, e, se aprovado, será o primeiro marco regulatório sobre a economia solidária no município. O projeto de lei discorre sobre três pontos:

- 1) a isenção de taxas fiscais para os grupos e cooperativas durante seu período de incubação (considerado como dois anos, podendo se renovar por mais dois anos);
- 2) a possibilidade de as cooperativas realizarem convênios com a prefeitura (ao invés de serem contratadas através de licitação);
- 3) a regulamentação da cessão de uso para as cooperativas de espaços públicos que não estejam sendo utilizados.

O apoio governamental à inserção das cooperativas no *mercado* é área de atuação mais polêmica, pelo risco de acarretar fragilidade e dependência. As principais ações da PMSA para favorecer o desenvolvimento econômico das cooperativas têm sido a promoção de feiras e espaços para comercialização de produtos e a realização de contratos com cooperativas de trabalho para a prestação de serviços – desde que os cooperados atendam às exigências de qualificação, para as quais a prefeitura também se compromete a contribuir em termos de apoio.

No caso da possibilidade de convênio entre a prefeitura e cooperativas incubadas pelo programa municipal no projeto de lei citado acima, há uma discussão sobre o risco de privilegiar as cooperativas e com isso substituir postos de servidores públicos. Mas o entendimento da SDET é o de que não haverá substituição, já que há demanda para ampliar os serviços prestados à população – já com perspectiva de fechar convênio com as três cooperativas da área de saúde (a Unicoop Saúde, de enfermeiros, a Coop Mútua Ação, de psicólogos e o grupo de assistentes sociais, em vias de legalização) – e a prefeitura não teria quadros para preencher toda a demanda.

Quanto à *formação em autogestão e cooperativismo e qualificação técnica das cooperativas*, a iniciativa mais importante é a própria implantação do programa Incubadora de Cooperativas. Seu tempo ainda relativamente curto de existência inviabiliza análise mais completa de seus resultados, mas já é possível apontar caminhos para enfrentar os atuais desafios, a partir das dificuldades identificadas.

Nossa análise se concentra sobre os seguintes aspectos: a articulação entre os atores públicos e privados envolvidos no programa, e entre estes e as comunidades que são alvo do projeto; a formação técnica e política das equipes locais e seus coordenadores, não só na área de geração de trabalho e renda como também em outras áreas do governo – inclusive no sentido de que essa formação fortaleça a articulação necessária; a avaliação contínua dos resultados do programa, apontando para a necessidade de criação de novos indicadores capazes de mensurar o impacto de políticas de estímulo à organização comunitária e à geração de formas alternativas de trabalho; o fator tempo e as metas de planejamento de curto e longo prazo, levando em



consideração a inserção deste programa dentro das estratégias de desenvolvimento previstas no programa de governo.

### **Relações entre prefeitura e cooperativas ou grupos incubados**

A relação da prefeitura (e seus vários órgãos) com os grupos incubados envolve um difícil equilíbrio entre apoio, dependência e emancipação. O primeiro contato dos grupos com o programa IC é motivado pela necessidade imediata de obter meios de sobrevivência. A maioria não possui muita informação sobre como deve funcionar uma cooperativa autogestionária e muitos imaginam algo nos moldes de uma empreiteira de mão-de-obra. O papel do poder público não fica muito claro e a relação com os grupos depende muito da própria formação dos agentes que atuam no programa, a fim de evitar o risco de reprodução de relações paternalistas e assistencialistas em uma intervenção que pretende gerar autonomia. Este risco é maior no caso das cooperativas de trabalho ou de prestação de serviços, inclusive as que atuam junto aos próprios órgãos municipais, mas a maior parte dos grupos e cooperativas apoiados pela prefeitura ainda são muito frágeis – tanto em termos de viabilidade econômica quanto de consolidação das relações cooperativas de trabalho – e tendem a desenvolver vínculos de dependência com a prefeitura e demais entidades que os apoiam.

Grande parte da fragilidade dos grupos que tentam se consolidar como cooperativas deriva dos baixos índices de qualificação de seus membros nas atividades econômicas escolhidas, e também dos baixos índices de alfabetização e ensino fundamental – sobretudo no caso dos grupos formados por pessoas muito pobres, sem experiência em se organizar, se expressar e participar de processos decisórios. O papel da prefeitura e suas parceiras da sociedade civil é reverter este quadro através do programa IC, mas em muitos casos os grupos ainda são tidos como incapazes de assumir o controle coletivo de seus empreendimentos – inclusive por parte dos próprios responsáveis por sua formação. Setores da administração pública ainda defendem a presença de gerentes oriundos do próprio quadro técnico da prefeitura para atuar como supervisores dos trabalhos das cooperativas que prestam serviços, uma proposta que se choca diretamente com a idéia, defendida pela equipe do programa IC, de que pessoas sem recursos são plenamente capazes de administrar seus negócios, realizar assembleias, fechar contratos, fazer planilhas etc., caso recebam formação para isso.

Alguns casos podem ser considerados exemplos de êxito, como a Coopcicla, a Textilcooper ou mesmo a Olho Vivo – com todas as dificuldades cotidianas que enfrentam para desenvolver seus empreendimentos e ao mesmo tempo funcionar de forma coletiva e autogestionária. Outros casos poderiam ter tido resultados mais expressivos, caso houvesse mais apoio. Os exemplos da Construcoop e da Lav Limp são emblemáticos. No primeiro, os trabalhadores em construção civil, ex-alunos do Departamento de Formação Profissional da SEFP, receberam a garantia de que a teriam assessoria da UFSCar para se desenvolver, mas a prefeitura não teve recursos financeiros

para arcar com os custos dessa assessoria, e a cooperativa, já legalizada, se desestruturou e acabou se dissolvendo. No segundo, o grupo de mulheres foi estimulado a se qualificar na área de lavanderia hospitalar a partir de uma demanda encaminhada ao DGTR pelo próprio Centro Hospitalar do município. O grupo fez o curso de cooperativismo e o treinamento na área, se legalizou como cooperativa e providenciou toda a documentação necessária para a licitação. Mas as negociações para a licitação foram paralisadas, o que gerou forte desânimo e descrédito entre os cooperados, reduzindo seu quadro de cooperados e inclusive inviabilizando outros contratos. A gerência da IC procurou discutir com representantes do Centro Hospitalar quais as principais dificuldades da cooperativa para concorrer nas condições exigidas pela licitação, mas a avaliação foi a de que a cooperativa teria muitos limites para corresponder às demandas. Hoje a Lav Limp não possui estabilidade financeira para arcar com as despesas que sua condição legal exige, e representantes do grupo chegaram a consultar a IC sobre os aspectos jurídicos do encerramento da cooperativa. Mas a proposta do DGTR é tentar estruturar um grupo totalmente novo com a figura jurídica que já existe, sob a perspectiva de buscar outros caminho de inserção no mercado através de contratos de prestação de serviços em limpeza.

Entre as cooperativas que se consolidaram e se encontram em atividade, também há exemplos de persistência de relações paternalistas e autoritárias por parte de agentes da prefeitura ou vinculados a ela. A Coop Flora ainda enfrenta resistência de técnicos do DPAV, um departamento da Secretaria de Serviços Municipais, à idéia de que a autogestão é possível se os trabalhadores recebem qualificação para adquirir autonomia, embora a equipe da IC tenha atuado no sentido de rejeitar a ingerência na cooperativa de jardinagem e orientado o grupo a procurar outros contratos, fora do DPAV. A Coop Cidade Limpa enfrenta postura similar por parte de técnicos do SEMASA, embora o projeto original da autarquia responsável pelo saneamento ambiental tenha caráter emancipatório e mencione os coletores comunitários como trabalhadores a ser formados para atuar como agentes ambientais. O caso da cooperativa de coleta comunitária de resíduos urbanos é agravado pela postura da Rotedali, a empresa privada que detém o contrato com o SEMASA para a coleta de lixo municipal. A Rotedali é a contratante da Cidade Limpa e encorajou várias atitudes autoritárias por parte do presidente da cooperativa, afastando a equipe da IC do acompanhamento a muitos dos processos decisórios. O processo de degeneração da Cidade Limpa em relação aos princípios cooperativistas contribuiu para sucessivas ações judiciais movidas por ex-cooperados que, estimulados por advogados trabalhistas, alegavam ter sido lesados em seus direitos – numa clara demonstração da ausência de transparência das informações dentro da cooperativa, situação que persistia mesmo com os esforços de formação e acompanhamento do programa IC. O distanciamento dos princípios cooperativistas culminou em junho de 2000 com a ameaça de desligamento da Cidade Limpa por parte da gerência da IC e da direção da Unisol Cooperativas, de acordo com decisão tomada em conjunto com o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. O problema mobilizou a SDET e a secretária

interveio diretamente para garantir a continuidade da incubação e a renovação da formação dos coletores comunitários, segundo proposta elaborada e supervisionada conjuntamente por Unisol, DGTR e SEMASA. Hoje, a Coop Cidade Limpa encontra-se em incubação e há maior atenção ao processo de formação dos coletores comunitários – embora os riscos de desinformação, apatia e desigualdade permaneçam, sobretudo diante da quantidade de sócios, que chega a mais de cem pessoas.

### **Relações entre programas e órgãos da prefeitura**

A articulação entre as diferentes áreas da prefeitura é um dos elementos-chave nas estratégias do governo do PT em Santo André. Houve significativo esforço nesse sentido também no caso do programa Incubadora de Cooperativas, já que quase todos os grupos em incubação foram mapeados e encaminhados para o processo de formação e qualificação a partir do trabalho da PMSA em outras áreas, ou realizam suas atividades econômicas a partir de oportunidades criadas com apoio da PMSA ou de suas parceiras, ou foram estimulados através do programa de incubação para participar de outros programas sociais da PMSA ou de projetos em parceria com a prefeitura.

Essa articulação ainda é um dos maiores desafios. Os programas de governo foram elaborados para se complementar uns aos outros, sobretudo no nível da geração de trabalho, que deveria estar necessariamente articulada aos demais programas sociais, educacionais e urbanos. Mas na micropolítica das relações pessoais que persistem dentro das administrações públicas, as mudanças idealizadas por Celso Daniel e sua equipe em muitos casos não foram levadas adiante.

Um exemplo dessa dificuldade foram as relações dentro da própria SDET durante a gestão 1997-2000, quando o programa foi implantado. Os problemas começaram na divisão da secretaria em dois departamentos, um responsável por estratégias de desenvolvimento econômico (DDE) e outro por políticas de geração de trabalho e renda (DGTR). A fragmentação das ações dos dois departamentos foi contrária ao que Celso Daniel defendia. O programa de governo supunha ações articuladas dentro da SDET, de forma a desenvolver a periferia, incluir trabalhadores no mercado de trabalho e na sociedade, e garantir seu acesso às decisões e ações da prefeitura. As atribuições do DDE, relativas à política econômica de caráter mais macro e até regional, com atenção à indústria e ao comércio, deveriam completar a promoção de formas de inclusão através do trabalho que eram atribuições do DGTR. Mas a configuração da divisão entre os departamentos prejudicou o diálogo e o desenvolvimento de ações conjuntas. Foi só em 2001 que, com as mudanças na secretaria, a articulação foi reestabelecida e o desenvolvimento de ações conjuntas foi retomado – embora as relações consolidadas com os grupos na gestão anterior já tivessem em algum grau comprometido o fortalecimento e a autonomia desses grupos.

Outros programas do DGTR também apresentam dificuldades para se articular à IC. No caso do Banco do Povo, as condições para a oferta de microcrédito ainda impõem obstáculos ao

acesso das cooperativas em incubação, sobretudo as formadas por pessoas de renda muito baixa. Embora a finalidade do programa seja democratizar e desburocratizar o crédito para quem precisa, o Banco do Povo oferece empréstimos a juros de 3,9% ao mês, com até seis meses de carência, o que são condições inacessíveis para muitos dos grupos incubados. Alguns deles optaram por não tomar empréstimo no Banco do Povo, porque temiam não conseguir pagar no prazo. Cabe uma reflexão sobre a política de renda e autonomia do modelo de Banco do Povo implementado em Santo André e em outros municípios brasileiros, que acaba sendo mais acessível para quem já tem empreendimento. Uma medida recente do DGTR no sentido de mudar esse quadro foi a redução da taxa de juros para 2,5% ao mês para os empréstimos tomados por moradores das áreas do PIIS que queiram investir em seus empreendimentos, associativos ou não. Outro caminho importante seria a formação dos agentes de microcrédito em economia solidária, para que pudessem atuar como multiplicadores da proposta de cooperativismo em seu contato com as comunidades e fortalecer ações de acompanhamento aos grupos com potencial para formar cooperativas – de modo que o programa não se limite à oferta de crédito e também atue no sentido de estimular a poupança e o empreendedorismo entre os grupos, aproximando-se mais do modelo do Grameen Bank de Bangladesh, cujos agentes de crédito possuem papel ativo no acompanhamento ao desenvolvimento econômico das participantes do programa.

No caso do programa Empreendedor Popular, as relações com as cooperativas foram prejudicadas pelas dificuldades na implementação dos cursos de empreendedorismo e na articulação entre a PMSA e a Unisol. O desempenho insatisfatório do EP foi um dos motivos que levou à substituição da Unisol por outra entidade executora. Com a orientação do DGTR para que os grupos em incubação que não se consolidaram como cooperativa – seja pelo número insuficiente, seja pela impossibilidade de arcar com os custos e as exigências da formalização – sejam encaminhados ao programa de capacitação empreendedora, o objetivo é que essa articulação se fortaleça, embora as ações do departamento apontem para uma tendência a priorizar o tema do empreendedorismo em detrimento do tema da economia solidária.

Um segundo exemplo da dificuldade de articulação está no constante conflito entre as prioridades das áreas sociais (geração de trabalho e renda e inclusão social) e as áreas de serviços e obras – estas chegam, em alguns casos, a ser controladas por empresas que mantêm relações clientelistas com o poder público, o que persiste mesmo em uma administração orientada para mudanças na cultura política. O caso da Coop Flora citado acima revela em parte o choque de concepções que existe dentro da própria prefeitura. O DGTR orienta-se por uma proposta de geração de formas alternativas de trabalho, a fim de combater o desemprego mas evitando a todo custo a precarização das relações de trabalho, enquanto o DPAV visa a redução dos custos na contratação de terceiros. Essa postura é ainda mais notável no caso da Rotedali, que, ao longo do processo de formação da Coop Cidade Limpa, assumiu atitudes que apontavam para uma tentativa de administrar e controlar os coletores comunitários, entrando em constante choque com

a equipe da IC. Apesar das preocupações dos tomadores de decisão do governo em garantir ações norteadas pela percepção de direitos – ou seja, a população atendida pelos programas deve antes de tudo ser considerada como composta por cidadãos portadores de direitos –, a concepção de que a autogestão é inviável entre trabalhadores em áreas de baixa qualificação persiste nos níveis de execução da administração pública, o que é especialmente verdadeiro nas áreas de obras e serviços municipais.

Um terceiro exemplo das dificuldades de articulação interna vem do Programa Integrado de Inclusão Social. Os programas do DGTR incluídos no PIIS deveriam funcionar como políticas emancipatórias, visando ir além da complementação de renda e outras políticas redistributivas iniciais, mas a falta de articulação entre os programas e os obstáculos para reunir as equipes locais podem comprometer a própria geração de autonomia a que se destinam.

A Incubadora de Cooperativas é um programa ainda mais complexo que os demais, por sua própria finalidade, que é inserir grupos de trabalhadores em um mercado de trabalho excludente e fechado. Outros programas – como Saúde da Família, MOVA, Ciranda Comunitária e Criança Cidadã – têm mais chances de apresentar resultados rápidos e expressivos. Mas programas de geração de trabalho e renda, como o Empreendedor Popular e a Incubadora de Cooperativas (sobretudo esta última, que pretende fomentar formas alternativas de produção e distribuição), não passam apenas pela criação de laços de confiança entre o poder público e a comunidade, nem se limitam a garantir serviços básicos e de assistência à população carente. Eles exigem planejamento de metas, estudos de viabilidade econômica, análises de mercado, propostas de organização da produção e da distribuição – enfim, áreas extremamente técnicas, que aliás nunca foram suficientemente preenchidas pelas sucessivas equipes dos programas. Outros programas conseguem funcionar com agentes escolhidos dentro da própria comunidade e treinados para suas funções em prazos relativamente curtos, mas o programa IC exige contínua renovação e qualificação de seu quadro técnico.

Com as reformulações na SDET, o DGTR vem procurando retomar e fortalecer a articulação com outros programas e órgãos, através de grupos de trabalho (GTs). Um dos mais adiantados é o de confecção e costura, que, além de representantes do DGTR, conta também com membros da Central de Trabalho e Renda, do Banco do Povo e da SEFP, para elaborar o projeto de articulação entre os grupos ou empreendedores individuais nessa área, que prevê o funcionamento da cooperativa Olho Vivo como central para distribuição da produção em costura dos núcleos, associativos ou não, em todo o município. A SEFP é uma das secretarias com as quais a SDET mais vem tentando ampliar vínculos, e os GTs incluem também um relativo ao MOVA (para pensar estratégias de alfabetização nos grupos e cooperativas em incubação) e outro relativo à formação profissional. Há um GT em questões de gênero, para pensar estratégias nesse sentido junto à Assessoria da Mulher, da SPC, e outro em reciclagem, com representantes do SEMASA e das entidades parceiras, para acompanhar o trabalho e atender às demandas das

cooperativas de reciclagem. Um outro GT, na área de saúde, foi formado com objetivo de reunir as três cooperativas incubadas nessa área (Unicoop Saúde, Mútua Ação e assistentes sociais). Já o GT de saúde do trabalhador, que reúne representantes do DGTR e da Secretaria de Saúde (através de seus Centros de Referência em Saúde do Trabalhador, os CRSTs), é um dos que mais avançou até agora, e os agentes do programa de Saúde do Trabalhador da SS já realizaram cursos de vigilância sanitária com as cooperativas Textilcooper, Coopcicla e Cidade Limpa.

### **Relações entre prefeitura e entidades parceiras da sociedade civil**

Um programa como a Incubadora de Cooperativas exige intensa articulação entre a prefeitura e as entidades parceiras, principalmente porque a relação de terceirização (contrato com outras entidades para execução do programa) tem vantagens e desvantagens. Do lado da prefeitura, a terceirização amplia a participação da sociedade civil e o acesso a recursos materiais, metodológicos e técnicos, mas diminui o controle e fiscalização do poder público quanto ao cumprimento dos objetivos do programa. Do lado das parceiras, a avaliação é de que a terceirização exige responsabilidade da entidade executora mas não lhe dá a autonomia correspondente, o que resulta em confusão sobre os papéis de contratante e contratada para a equipe técnica e tem reflexos na relação com os grupos.

No período inicial de implantação do programa, as relações entre prefeitura e universidades foram conflituosas: o Conselho formado pela direção do DEGER e pelos coordenadores das instituições universitárias nunca funcionou conforme concebido, e muitas das ações que deveriam ser discutidas conjuntamente pelo órgão da Prefeitura e pelas parceiras foram decididas unilateralmente.

No caso da parceria com a Fundação Santo André, apesar de estar formalmente sediado dentro da instituição universitária, possuir alguns membros graduados ou se graduando em seus cursos, contar com o apoio de sua direção e fazer uso de recursos materiais por ela disponibilizados (instalações físicas, computadores, linhas telefônicas, material de escritório, gráfica), o programa jamais alcançou a inserção institucional almejada – sobretudo quanto à participação efetiva dos professores da FSA, que não ocorreu. Hoje, a relação com a FSA limita-se ao uso do espaço e dos recursos materiais, e a inserção institucional ainda é precária.

No caso da parceria com a Fundação Unitrabalho, os desgastes entre esta e o DEGER começaram com os atrasos no encaminhamento do contrato-piloto. Durante os três meses iniciais, a equipe da IC não tinha vínculo formal e enfrentava atrasos no pagamento. O programa ainda não tinha instalações definitivas dentro da FSA e faltavam equipamentos, meios de transporte e outros recursos materiais. Além disso, a equipe carecia de consultoria e acompanhamento às suas atividades e demandava mais profissionais nas áreas de direito, economia, contabilidade e engenharia de produção. Tudo isso desmobilizava a equipe e contribuía para que esta não se identificasse com o trabalho, o que evidentemente ameaçava o projeto.

Também começaram aí os conflitos das instituições do projeto com o gerente, que foi demitido. As duas técnicas (em formação e capacitação) assumiram a coordenação da equipe e a intermediação com as instituições, divididas entre a Unitrabalho, sua contratante direta, e a prefeitura do partido ao qual pertenciam e pelo qual haviam sido indicadas. Os desgastes se acirraram ao mesmo tempo em que os grupos apresentavam muitas demandas que precisavam ser definidas conjuntamente. Aos poucos, o programa foi assumido como projeto de governo, e a equipe se alinhou com a PMSA. A partir de maio de 2000, a prefeitura fez um aditivo do contrato para que a Unitrabalho cumprisse as metas estabelecidas, mas a ruptura com a fundação inter-universitária já estava definida. Com o fim do contrato com a Unitrabalho, a Incubadora de Cooperativas de Santo André foi excluída da Rede Nacional de Incubadoras Universitárias, sob o argumento de que constituía um programa governamental e não um programa de extensão universitária.

Outro fator que contribuiu para o conflito foi o projeto Integrar Cooperativas, a parceria com a CNM. O projeto original da Incubadora de Cooperativas previa que a contratada (Unitrabalho) poderia buscar recursos para o programa da contratante (PMSA) através de projetos com outras entidades, governamentais ou não. Assim, se houvesse diálogo, a parceria com a CNM poderia ter se efetivado, mas, como o DEGER atrasara o encaminhamento do contrato, a Unitrabalho e a COPPE/UFRJ não chamaram a PMSA para discutir o projeto. O Integrar Cooperativas poderia inclusive ter sido levado à Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC – cujas bases estavam em processo de estruturação –, o que teria sido coerente com as propostas do governo. Sobre as dificuldades de parceria entre o DGTR e a Unitrabalho, é possível concluir que faltou diálogo e articulação nos termos macropolíticos presentes nas idéias de Celso Daniel.

No caso da parceria com a Unisol Cooperativas, há problemas na imposição do modelo sindical, principalmente pela reprodução de relações hierárquicas, modelos gerenciais e processos autoritários de decisão, mesmo se tratando de setores do sindicalismo mais abertos às inovações trazidas pelo tema do cooperativismo autogestionário. A educadora Marilena Nakano, pesquisadora da USP, professora da Fundação Santo André e assessora educacional da ANTEAG, ao tratar da construção da identidade desta associação como entidade de representação de empresas autogestionárias, fala sobre a necessidade de transformar a “cultura técnica” dos trabalhadores – termo que ela empresta do economista Rogério Valle para designar “a dependência das decisões técnicas mais cotidianas em relação ao que a empresa tem à disposição em termos de saberes técnicos, em termos de normas e valores e em termos de modelos organizacionais”. Segundo Nakano:

“A cultura técnica herdada das antigas empresas era marcada pela fragmentação, concentração de saberes e de poder nas mãos de determinados grupos e por um sistema de normas e valores de não negociação, não solidariedade, não cooperação. Essa situação exigia a produção de uma outra cultura

técnica, revista e reatualizada, agora à luz do novo ideário, não só para a sobrevivência da empresa como também para a concretização de uma cultura autogestionária.”<sup>4</sup>

Pode-se afirmar que a Unisol enfrenta mais dificuldades do que a ANTEAG para levar adiante essa transformação na cultura técnica dos grupos incubados. A ANTEAG foi organizada com apoio de setores sindicais, mas insiste em marcar sua autonomia – até para se diferenciar de outros setores que são refratários à economia solidária. Mas a Unisol, com seus vínculos orgânicos com os sindicatos, continua a reproduzir muito do modelo gerencial adotado nas empresas tradicionais, inviabilizando a passagem dos trabalhadores da condição de empregados à de gestores. A tendência é a ênfase nos aspectos de mercado, negligenciando a questão da educação para a autogestão que, como lembra Nakano, é central para a transformação proposta – e que, aliás, aparece de forma muito mais consistente em termos de reflexão e de prática na ANTEAG do que na Unisol. Nakano lembra ainda o dilema de representação vivido pela ANTEAG, nos moldes do que acontece com sindicatos e partidos, o que também é verdade no caso da Unisol: as entidades são reconhecidas pelos quadros dirigentes das cooperativas filiadas mas não pela maioria dos trabalhadores dessas cooperativas, incluindo as que foram incubadas pelo programa IC e se filiaram à Unisol. Existe ainda, no caso da Unisol, uma distinção implícita entre cooperativas industriais (com capital) e cooperativas populares (sem capital), presente tanto no discurso da entidade quanto nas relações estabelecidas com o público do programa IC.

### **Política de formação da equipe e a natureza múltipla das atividades de incubação**

A formação técnica e política da equipe de agentes que atuam com as comunidades é um dos elementos mais importantes para garantir a implementação dos objetivos e princípios definidos pela prefeitura em conjunto com suas parceiras.

Em linhas gerais, as diretrizes e procedimentos do programa Incubadora de Cooperativas indicam dois objetivos principais: a *geração de trabalho e renda* através da reinserção de população tida como excluída do mercado de trabalho; e a *construção de novas relações de trabalho e sociabilidade*, através de uma organização cooperativa, democrática e autogestionária.

O processo de incubação aponta para um conflito permanente entre esses dois objetivos e a tendência é que apenas um deles seja enfatizado no desenvolvimento da cooperativa. Por um lado, a cooperativa é uma associação para produzir e reproduzir meios de vida e, mesmo se houver relações sólidas de cooperação e igualdade entre seus membros, não terá realizado sua função de forma plena se não gerar trabalho e renda para esses membros. Por outro lado, se os laços horizontais não forem fortalecidos, se a autonomia do grupo não for respeitada, se for estabelecida uma hierarquia dentro da cooperativa (sobretudo entre sócios-cooperados e

---

<sup>4</sup> M. Nakano, “ANTEAG: autogestão como marca”. In: P. Singer & A. Souza, *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Contexto, 2000, pp. 65-80 (p. 68). O texto de Valle citado por Nakano é “Modernização industrial: exigências institucionais e culturais”, in: R. Valle & A. Wachendorfer (orgs.), *Mercado de trabalho e política industrial: obstáculos institucionais à competitividade*, São Paulo, Marco Zero, 1996.



funcionários contratados), a cooperativa terá se desvirtuado, mesmo se obtiver êxito econômico e inserção no mercado.

Para atingir os dois objetivos de forma equilibrada, a equipe que executa o programa precisa garantir às cooperativas formação em múltiplas dimensões. Em seminário de formação para a equipe de formadores do programa IC, o sociólogo Roberto Veras, pesquisador da USP e professor da Escola Sindical da CUT, chamou a atenção para três dimensões do trabalho de incubação de cooperativas:

- *Dimensão política*: é o *utopos* ao qual se objetiva chegar, a direção que norteia as atividades do programa, e ela aponta para a economia solidária – como política de geração de trabalho e renda e, de modo mais amplo, como proposta de transformação social.
- *Dimensão técnica*: é a dimensão operacional do trabalho e, se não funcionar, não dá consistência à orientação política. A presença de técnicos qualificados da equipe é fundamental para lidar com a baixa qualificação dos cooperados, uma das maiores dificuldades ao desenvolvimento das cooperativas, e levar inovação técnica e tecnológica aos grupos.
- *Dimensão pedagógica*: dimensão que, segundo Veras, costuma ser relegada a segundo plano, mas que é essencial ao trabalho de incubação de cooperativas: todos os técnicos e formadores precisam incorporar o papel de educadores (que não são necessariamente pedagogos), e é importante que inclusive as áreas de administração e produção levem em conta a dimensão pedagógica ao abordar assuntos técnicos com os grupos, a fim de estimular a participação, a autonomia e a transparência na gestão da cooperativa. O fortalecimento das relações de grupo exige o envolvimento de todas as áreas técnicas do programa e não apenas das áreas de formação.

\*\*\*

Essa natureza múltipla das atividades de incubação nem sempre é considerada e há grande risco de fragmentação e segmentação entre planejamento e execução, orientação e metodologia, discurso e prática. Por isso, é preciso ressaltar a importância da complementaridade e transdisciplinaridade na incubação de cooperativas.

A dimensão política tem a ver com o que os estudos sobre a ação do Estado e de agentes externos na organização de comunidades locais enfatizam como subsídios para a conscientização (*consciousness-raising*), contribuindo para a emergência de mobilização social e democratização política. Em seus estudos sobre a construção política de capital social no México, o sociólogo Jonathan Fox argumenta que, embora espaços para reflexão de grupo possam ter encorajado a ação coletiva em muitos países ao influenciar o modo como as pessoas concebem o mundo, isso não significa que, só porque esse era o objetivo dos agentes externos, foi o efeito principal entre as comunidades. No nosso caso, onde é o agente externo que está em análise, cabe questionar, antes mesmo da tomada de consciência dos grupos, a tomada de consciência dos próprios agentes do programa IC. Para exercer a dimensão política da formação, seria preciso que a

equipe do programa construíse sua própria identidade coletiva enquanto grupo comprometido com os objetivos da economia solidária, com clareza em relação a estes objetivos.

A dimensão pedagógica da qual fala Veras pode ser especialmente importante para envolver, convencer e comprometer os grupos atendidos pelo programa IC com as dimensões de orientação política e formação técnica. Trata-se de levar em conta a questão da alteridade e reconhecer as identidades desses grupos, sejam eles organizados ou não – no caso dos não organizados, mesmo que não seja possível identificar neles uma identidade coletiva, já existem idéias, opiniões e racionalidades diversas que, embora agrupadas de forma dispersa, devem ser reconhecidas. Nessa concepção, tem grande centralidade a idéia de *diálogo*, de duplo movimento de reconhecimento, de afirmação da própria identidade mas com tolerância ao outro. É idéia essencial às concepções de democracia aqui adotadas, de autores como Chantal Mouffe e Jacques Rancière – que enfatizam a prática do *dissenso* democrático, onde o outro é visto não como um inimigo a quem se quer eliminar, mas como um adversário democrático a quem se procura escutar<sup>5</sup>. Também é idéia que se contrapõe à concepção convencional de educação, que estabelece relações de autoridade entre o professor (portador de conhecimento) e o aluno (reservatório de conhecimento). Nesse sentido, adquire importância a visão de educação como formação mútua e contínua, que determinados grupos das universidades trouxeram para a incubação de cooperativas – inspirando-se em grande parte nas idéias do educador Paulo Freire, amplamente presentes no discurso das incubadoras universitárias.

É importante chamar a atenção para a dimensão pedagógica porque, mesmo dentro da esquerda, que propõe transformações nas relações sociais, ainda permanece a cultura de que determinada experiência ou conhecimento basta e é possível desconhecer a experiência alheia acumulada – postura problemática identificada com freqüência dentro do meio sindical ou do meio acadêmico. No caso de uma proposta inovadora como a economia solidária, a reação às possíveis resistências de um grupo potencial podem resultar na imposição das idéias ou até no abandono ao grupo – sob o risco de não obter ressonância, tornar os argumentos superficiais ou até contrapor o grupo definitivamente à proposta. Para que o processo de organização e formação seja construído de forma mais sólida, é preciso haver envolvimento do outro, e esse movimento é essencialmente educativo, no sentido de estabelecer o diálogo.

\*\*\*

Do ponto de vista da formação da equipe, é preciso reconhecer que o papel do governo municipal – nosso foco de análise – é indireto: a responsabilidade é, por contrato, da entidade executora. Mas pode-se argumentar que os órgãos públicos devem acompanhar a formação de perto, inclusive para garantir a implementação das ações de acordo com as diretrizes do governo.

---

<sup>5</sup> C. Mouffe (ed.), *Dimensions of radical democracy*, Londres, Verso, 1992, e *The return of the political*, Londres, Verso, 1993; J. Rancière, “O Dissenso”, in: A. Novaes (org.), *A Crise da razão*, São Paulo, Cia. das Letras, 1996.

No caso da dimensão técnica, o programa IC pôde, ao longo de sua existência, contar com técnicos qualificados, mas a maioria não se manteve no programa e o resultado disso é que, após três anos e duas entidades executoras, ainda não há uma equipe consolidada. A própria identidade coletiva da equipe precisa ser constantemente reconstruída a partir da entrada e adaptação de novos membros. Além disso, desde o início o programa foi obrigado a enfrentar a falta de profissionais em algumas áreas, dificuldade decorrente em parte dos modelos adotados pelas entidades contratadas. A metodologia das incubadoras universitárias prevê que parte da equipe seja formada por estagiários, ou seja, profissionais ainda em formação – o que de um lado traz a vantagem do entusiasmo, comprometimento e maior abertura a um projeto inovador, mas de outro apresenta problemas pela alta rotatividade. Hoje, o DGTR e a Unisol Cooperativas não mantêm mais estagiários, apenas profissionais graduados, mas ainda há rotatividade. Algumas áreas foram mais prejudicadas pela falta de profissionais em determinados períodos, como a área jurídica e a área econômica. Como consequência, algumas cooperativas enfrentaram muitas dificuldades para concluir seus processos de legalização, e nem todos os grupos passaram pela análise de viabilidade econômica, conforme previsto no processo de seleção do programa. Hoje, a IC conta com assessoria do departamento jurídico do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, e o DGTR mantém um economista em sua própria equipe para assessorar as atividades de seus programas, inclusive a IC.

No caso das dimensões política e pedagógica, os prazos exíguos para a própria formação da equipe do programa impediram mudanças mais consistentes na postura dos formadores, o que se reflete diretamente nas dificuldades da equipe para oferecer aos grupos subsídios para a compreensão sobre a natureza diferenciada da proposta e para abordá-los de modo também diferenciado. O cooperativismo geralmente é uma novidade para os membros da equipe, mas há pouco espaço para a formação teórica e para a sistematização da experiência, o que contribui para a persistência de posturas equivocadas em relação ao trabalho de incubação. Um dos possíveis efeitos pode ser a reprodução do discurso da economia solidária nos grupos apenas porque estes reconhecem a autoridade dos formadores, e não porque atingiram os objetivos da formação. A avaliação final é a de que a equipe do programa, tanto quanto os grupos, apresenta compreensão incompleta sobre o contexto político no qual o programa se insere e quais objetivos do trabalho de conscientização, e isso tem efeitos de dissociação entre discurso e prática que se reproduzem também nos grupos.

Houve esforços para formar os formadores, tanto por parte da Unisol e da Unitrabalho quanto por parte do DGTR, inclusive com a realização de seminários de formação com a presença de toda a equipe. Mas esses eventos foram esporádicos e espaços regulares de formação e reflexão sobre a prática da IC não conseguiram se consolidar dentro das atividades do programa.

É preciso ressaltar, porém, os aspectos positivos do fato de que a formação da equipe foi se dando e ainda se dá ao longo das próprias atividades cotidianas junto aos grupos, que começam

antes mesmo do término do treinamento inicial. Se de um lado isso impede maior reflexão e prejudica a compreensão sobre o contexto político em volta do programa, de outro faz com que os agentes se transformem no contato direto com os grupos, identificando características, interesses e necessidades de cada comunidade e procurando respondê-las de acordo com suas possibilidades técnicas, ou através de parcerias que possam ajudar.

### **Avaliação de resultados e a questão dos indicadores**

Ao contrário de outros programas, a Incubadora de Cooperativas não apresenta resultados imediatos nem massivos – pela própria natureza de suas atividades, que envolvem acompanhamento contínuo e apresentam resultados graduais e muitas vezes substantivos. Em nossa pesquisa, levantamos ao menos trinta grupos (cerca de mais de 700 pessoas) que são ou foram atendidos pelo programa. Entre os grupos que foram atendidos e não se consolidaram, consideramos os que chegaram a passar pelo processo de formação e estavam sendo acompanhados, mas não conseguiram se consolidar e se dissolveram. Pelo menos doze dos trinta grupos citados não se consolidaram. Entre os grupos que chegaram a se consolidar, nove foram legalizados como cooperativa com ajuda do programa IC, um já chegou ao programa legalizado e um está em processo de legalização. Dos que foram legalizados pelo programa, um se dissolveu e pelo menos dois enfrentam dificuldades para se manter como cooperativa. Hoje o DGTR considera que há quatorze cooperativas em incubação, das quais oito legalizadas – mas isso inclui grupos que se desestruturaram e estão inativos. Mesmo os grupos que não conseguem se legalizar como cooperativa (seja por apresentarem características especiais, seja por não se consolidarem com o número necessário, seja pelas dificuldades para se inserir no mercado e obter renda suficiente para manter um empreendimento legal) continuam a ser incubados pela IC, atendidos em suas demandas por formação e qualificação, e encaminhados aos demais programas que podem ajudá-los na viabilidade de seu empreendimento – principalmente o programa Empreendedor Popular, com o qual a IC vem estreitando vínculos após período de pouca articulação.

Além dos grupos atendidos, muitos outros foram sensibilizados para a economia solidária, embora não tivessem condições para constituir naquele momento. Em nossa pesquisa, levantamos ao menos mais dez grupos apresentados como possibilidade pelo DGTR que chegaram a ter contato com a equipe da IC. Isso significa que a IC se reuniu com esses grupos (em alguns casos, por vários meses) e teve oportunidade de apresentar a proposta da economia solidária e os objetivos de um programa como a IC. Isto não deve ser desconsiderado. Ao contrário, é uma forma de gerar multiplicadores da idéia de cooperativismo popular autogestionário, principalmente diante da desinformação sobre as cooperativas e do aumento de empresas criadas para fraudar a legislação trabalhista.

Se considerarmos o público atendido durante o projeto Integrar Cooperativas (parceria com a CNM/CUT), em que a equipe do programa do governo de Santo André também atuou, mais grupos foram sensibilizados e pelo menos três cooperativas foram formadas e legalizadas.

Cabe ressaltar que, ao longo do período de existência da IC, a sistematização e a reflexão sobre as experiências vividas dentro do programa aconteceram de forma insuficiente para permitir retorno constante sobre os resultados das ações implementadas. Além de prejudicar a avaliação adequada dos resultados do programa, a deficiência de sistematização impede maior articulação entre as diversas iniciativas e compromete a proposta mais ampla de construção de uma economia solidária.

A dificuldade para mensurar os impactos do programa mostra que é preciso ir além dos indicadores quantitativos usuais – número de cooperativas formadas, número de postos de trabalho gerados, volume de capital movimentado pelas cooperativas, nível de renda atingido pelos cooperados etc. É preciso criar novos indicadores sobre inclusão social, construção de novas relações de sociabilidade e trabalho, grau de participação e democracia nas decisões e ações da cooperativa e de outros espaços democráticos. No caso da incubação de cooperativas, os possíveis resultados positivos em termos de geração de renda são ainda mais significativos em termos de ampliação da cidadania: para muitos trabalhadores, a participação em uma associação ou cooperativa com práticas democráticas sólidas significará a primeira experiência de formalidade no plano econômico, e a primeira oportunidade de expressão própria no plano político, e até pessoal – o que inclusive permite uma reflexão sobre como a reinserção no mundo do trabalho traz também a restauração de vínculos sociais e de senso de pertencimento a uma coletividade. A PMSA vem agindo no sentido de criar novos indicadores, ao implantar o projeto Consulta Urbana, em parceria com o programa Gestão Urbana da ONU, com o objetivo de construir formas de sistematização e avaliação das ações do PIIS através do Mapa da Inclusão/Exclusão Social, que ajudou a estabelecer alguns indicadores de cidadania sobre ações implantadas nas favelas de Santo André. Mais promissor ainda em termos de mudanças nas formas de interpretação de resultados de políticas públicas é o projeto, ainda em implantação, de um Observatório Municipal de Inclusão/Exclusão Social, responsável pela avaliação e redefinição de programas nas áreas de inclusão social e geração de trabalho e renda.

### **O fator tempo, as metas e o planejamento estratégico**

O tempo de incubação de uma cooperativa é fator que precisa ser levado em conta em termos de estabelecimento de índices de avaliação, porque é diferente para a prefeitura, para as entidades parceiras e para as comunidades atendidas. De todas as organizações, a universidade, pelo próprio perfil de suas atividades de pesquisa e extensão, é a que tem condições de estabelecer prazos mais longos para seus projetos – mas também ela esbarra nas necessidades

imediatas de sobrevivência das pessoas, além de precisar se submeter aos prazos da prefeitura de acordo com as relações contratuais que estabelece.

As metas para o programa IC definidas pelo primeiro contrato – com a Unitrabalho – estabeleciam que vinte cooperativas seriam formadas, legalizadas e acompanhadas ao longo do período de um ano. Estas metas não foram cumpridas, o que obrigou a uma redefinição de metas e prazos. Hoje o DGTR prevê dois anos para a incubação, com possibilidade de prorrogação de mais dois anos, e leva em consideração, como vimos, também grupos que não podem se formalizar como cooperativa.

A questão dos prazos e metas aponta para a necessidade de conceber a incubação de cooperativas como estratégia de planejamento do governo que, ao lado das ações cotidianas e imediatas que são fundamentais, admita um período maior de tempo – que necessariamente vai além do próprio mandato – para o alcance de seus objetivos. Isso tem a ver com a percepção da economia solidária como potencial revolução social, e com o argumento de que só com mudanças culturais, políticas e sociais encarnadas no seio da própria sociedade civil é que as ações governamentais de estímulo e fomento ao desenvolvimento com base na participação e na organização dos cidadãos terão efeitos reais e consolidados de transformação.

Em Santo André, a idéia de planejamento estratégico de longo prazo, de modo que ações do governo se fortaleçam com ações da sociedade civil, ganhou espaço a partir de 1999, com o início do projeto Santo André Cidade Futuro – a Agenda 21 Local. A própria estrutura da prefeitura havia fragmentado as áreas de planejamento e, se áreas como desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico e orçamento adquiriram força política, por outro lado houve perda da capacidade de articulação entre elas – e o Cidade Futuro é também um resgate da idéia de planejamento estratégico articulado.

A avaliação, porém, é de que falta ainda consolidar a ponte entre metas de longo prazo que atendam as prioridades do desenvolvimento sustentado local e ações cotidianas de curto prazo que atendam as necessidades imediatas da população – inclusive para garantir que esse planejamento seja negociado com a participação ativa da comunidade local. A união dos trabalhos do Cidade Futuro com os do Orçamento Participativo é uma tentativa de criar essa ponte entre longo e curto prazo, entre global e local. Mas a articulação ainda é muito recente – os representantes eleitos pela Conferência da Cidade, a instância deliberativa do Cidade Futuro, passaram a compor o Conselho do Orçamento Participativo apenas em 2002 – e precisa de mais tempo para que relações sinérgicas se estabeleçam e seus resultados sejam analisados.

### 5.3. Considerações finais

O programa Incubadora de Cooperativas foi concebido e implantado como uma política de fomento à criação e ao desenvolvimento de cooperativas, predominantemente entre a população de baixa renda. Seu objetivo é a consolidação das cooperativas tanto como atividades econômicas que garantam meios de vida aos seus integrantes, quanto como organizações coletivas onde prevaleçam práticas democráticas, cooperativas e autogestionárias entre os integrantes.

Aqui procuramos examinar esse programa predominantemente do ângulo da prefeitura, deixando de lado os processos complexos que se originam dentro dos grupos como respostas à ação governamental. Seria preciso estudo mais aprofundado para dar conta da complexidade do cotidiano de cooperativas em formação. Mais do que isso, seria preciso maior período de análise para dar conta de processos que ainda se encontram em construção – tanto como experiências de política pública, quanto como iniciativas de economia solidária.

Não foi possível ir tão fundo ou esperar tanto tempo, mas ao longo dessa dissertação tentamos resgatar o amplo contexto de idéias e práticas no qual acreditamos que esse programa específico se insere. É um contexto que tem relação com os processos de organização da sociedade civil, com os debates sobre modelos alternativos de desenvolvimento, e com a redefinição das relações entre Estado e sociedade – sobretudo no que se refere à possibilidade de que, em determinadas condições, o Estado atue no sentido de estimular a participação e a organização dos cidadãos em associações e que isso contribua para projetos de desenvolvimento. O campo diversificado de conceitos e experiências que aqui definimos e caracterizamos como economia solidária também foi analisado dentro da proposta de novas formas de produção e distribuição alternativas ao modelo capitalista, e da perspectiva de fortalecimento das organizações sociais no plano político e econômico e reapropriação do Estado pela sociedade segundo a idéia de democracia associativa.

As gestões do PT em Santo André reuniram características privilegiadas para o desenvolvimento de políticas inovadoras, muitas delas em sintonia com todos esses debates. Algumas dessas características são: o histórico do município e da região em termos de organização social (principalmente sindical) e de governos de esquerda, a ênfase na participação dos cidadãos nos debates e decisões da gestão, o estímulo à organização autônoma dos cidadãos, a vontade política e o comprometimento do governo com o fortalecimento da cidadania e com um modelo de desenvolvimento inclusivo, e os esforços de articulação entre as áreas e ações do governo, e entre o governo e a sociedade civil, para a construção e implantação de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão. No caso das políticas de desenvolvimento econômico, a Prefeitura de Santo André tentou promover condições favoráveis ao desenvolvimento local e comprometidas com a redistribuição social do trabalho e da renda, através de democratização do acesso ao crédito e à informação, investimento em estudos e pesquisas, criação de espaços para

participação da sociedade civil no debate e nas decisões, parceria com entidades públicas e privadas, fomento à inovação e à qualificação profissional (embora caiba a crítica à separação entre tecnológico e popular), e fortalecimento à cultura empreendedora do município.

O programa Incubadora de Cooperativas e o papel da economia solidária nas estratégias de desenvolvimento local da gestão municipal devem ser entendidos dentro desse conjunto de propostas e ações – embora muitas das políticas concebidas como inovadoras tenham sido limitadas na prática por fatores como a falta de recursos financeiros, a restrição das estruturas administrativas e legais, a persistência de práticas clientelistas nas relações Estado-sociedade e a falta de maior apoio social, tanto por resistência das elites ou grupos de interesses privilegiados por estruturas de troca de favores, quanto por inexperiência da população com práticas de organização e participação. Alguns desses fatores foram especialmente limitantes para a atuação do poder público municipal na promoção do desenvolvimento econômico local.

A Prefeitura de Santo André foi uma das primeiras administrações locais a colocar o tema da economia solidária na agenda de políticas públicas e a implantação do programa Incubadora de Cooperativas pode ser considerada como conquista importante para o movimento de construção da economia solidária. Mas ainda há mudanças a serem feitas e desafios a serem enfrentados, como: a consolidação dos grupos e cooperativas existentes, em termos de organização e gestão democrática, e de desenvolvimento econômico da cooperativa e melhoria da qualidade de vida dos cooperados; a ampliação da formação e qualificação das cooperativas; a ampliação da informação, conscientização e qualificação da equipe técnica; o fortalecimento da articulação entre os atores públicos e privados envolvidos no programa; e a formação de uma rede ou fórum das cooperativas no município.

As dificuldades para atingir alguns desses objetivos explicam em parte por que a economia solidária não é uma prioridade estratégica do governo de Santo André, mas antes um projeto especial de caráter inovador, que consegue atingir resultados limitados e dentro de prazos mais longos do que os exigidos pela realidade administrativa (e ainda há um desafio enfrentado pela administração desde janeiro de 2002 que é a morte prematura do prefeito Celso Daniel – mesmo com a permanência de grande parte de sua equipe).

A possibilidade de que a economia solidária seja uma revolução social em curso ainda é incerta e a tendência de que os agentes externos “vendam sonhos” junto às comunidades de baixa renda é muita alta, principalmente no caso do poder público e de suas relações com a população. Por isso o que talvez corresponda ao desafio mais importante para o programa é o fato de que é preciso ir além da assessoria técnica em direção à idéia de formação. É nesse sentido que é preciso chamar a atenção para a natureza múltipla e complementar da incubação de cooperativas e para o risco sempre presente de segmentação, alienação e individualização.

Os conhecimentos que o programa pode levar aos cidadãos que em geral não dispõem de acesso ou recursos não podem se destinar à reprodução de padrões técnicos ou relações



políticas segundo modelos dominantes. A incubação de cooperativas exige uma difícil tarefa de reapropriação do conhecimento, e por isso a experiência dos grupos e cooperativas é vital – mas quase sempre a cultura que prevalece é a das relações fortemente dominadoras (professor X aluno, patrão X empregado, governante X governados etc.), e tudo isso vem relacionado a uma dimensão mais ampla, que é política. Como adverte Roberto Veras, é preciso questionar não apenas se o movimento de ida – do programa aos grupos atendidos – é suficientemente multidisciplinar ou mesmo transdisciplinar, mas também questionar se o movimento de volta – dos grupos ao programa – de fato acontece, para evitar que as relações dominadoras se reproduzam.

Por fim, é preciso atentar para o fato de que iniciativas locais isoladas correm o risco de não gerar a economia solidária, ainda que sejam bem sucedidas individualmente. Ao invés, elas precisam ser percebidas como conjunto e articuladas entre si. Por isso é fundamental a sistematização das experiências, a divulgação das idéias e a transformação delas em proposta – o que também é movimento essencialmente político, e contribui para criar uma ponte entre o mundo experimental localizado e o mundo político da economia solidária enquanto alternativa de transformação social e das políticas públicas de formação, geração de trabalho e desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca. *Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil* (Tese de Doutorado em Planejamento Urbano). Los Angeles: University of California, 1997, 264 p.
- \_\_\_\_\_. "Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS". In: *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional)*. Recife: UFPE, 1997.
- \_\_\_\_\_. "From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil". *Mimeo*, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil". In: Douglass & Friedmann (eds.), *op. cit.*, 1998, pp. 39-65.
- ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL. *Declarações sobre a identidade cooperativa*. In: *ICA News*, nº 5/6, 1995.
- ALVES, Márcio Moreira. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- AMSDEN, Alice. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- ANNIS, Sheldon & Peter HAKIM (eds.). *Direct to the poor: grassroots development in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 1988.
- ANTUNES, Ricardo. *Formas da greve: o confronto operário no ABC paulista 1978-1980* (Tese de Doutorado em Economia). São Paulo: USP, 1986, 254 p.
- ARATO, Andrew & Jean COHEN. "Sociedade civil e teoria social". In: L. Avritzer, *Sociedade civil e democratização* (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1994, pp.147-82.
- ARAÚJO, Tarcisio, Alzira MEDEIROS & Lucia PONTES. "Desenvolvimento local sustentável e geração de renda". In: Bava (org.), *op. cit.*, 1996, pp. 103-127.
- ARBIX, Glauco, Mauro Zilbovicius & Ricardo Abramovay (orgs.). *Razões e ficções do desenvolvimento* (I Seminário Internacional "Novos Paradigmas de Desenvolvimento", FEA/USP, junho 2000). São Paulo: EdUSP/EdUNESP, 2001.
- ARRUDA, Marcos & Sandra QUINTELA. "Economia a partir do coração". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 317-332.
- AVRITZER, Leonardo. "Além da dicotomia estado/mercado (Habermas, Cohen e Arato)". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 36, 1993, pp. 213-222.
- BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California, 1984.
- BARCELLOS, Jane & Ricardo BELTRÃO. "Instituição Comunitária de Crédito Portosol: construindo uma economia solidária". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 161-192.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (coord.). *Os desafios da gestão municipal democrática: Fortaleza*. Recife: Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.
- BAVA, Silvio Caccia (org.). *Desenvolvimento local: geração de emprego e renda* (Publicações Pólis, nº 25). São Paulo: Pólis, 1996 ("Apresentação", pp. 5-7).
- BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BERTUCCI, Ademar. "Limites e possibilidades de organização dos excluídos – os projetos comunitários da Cáritas brasileira". In: Gaiger, L. (org.), *op. cit.*, 1996, pp. 59-86.
- \_\_\_\_\_. "A Cáritas Brasileira e as políticas públicas" (*paper*). I Congresso Nacional da Cáritas, agosto de 1999.
- BIRCHALL, Johnston. *The international co-operative movement*. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- BITTENCOURT, Gilson. "Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural: uma experiência de economia solidária entre os agricultores familiares". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 193-218.
- \_\_\_\_\_ & Adriano MICHELON. *Cooperativas de crédito* (Série Experiências, nº 9). São Paulo: CUT/CONTAG, 1999.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- BUARQUE, Cristóvam. *O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- \_\_\_\_\_. *O que é apartação*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BUBER, Martin. *O socialismo utópico*. São Paulo: Perspectiva, 1971.
- BURAWOY, Michael. "The state and economic involution: Russia through a China lens". In: Evans (ed.), *op. cit.*, 1997, pp. 158-177.
- CABRAL, John & Alexandrina MOURA. "City management, local power, and social practice: an analysis of the 1991 Master Plan process in Recife". In: *Latin American Perspectives*, vol. 23, nº 4, 1996, pp. 54-70.
- CALDEIRA, Teresa, "Enclaves fortificados: a nova segregação urbana". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 47, 1997, pp. 155-78.
- CARDOSO, Ruth. "Movimentos sociais urbanos: balanço crítico". In: B. Sorj & M. H. Almeida (orgs.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*, São Paulo: Brasiliense, 1983, pp. 215-239.
- \_\_\_\_\_. "Popular movements in the context of the consolidation of democracy in Brazil". In: Escobar & Alvarez (eds.), *op. cit.*, 1992, pp. 291-302.
- CARVALHO, Genauto & Sylvain DZIMIRA. *Don et économie solidaire: esquisse d'une théorie socioéconomique de l'économie solidaire*. Paris: MAUSS/CRIDA, 2000.
- CARVALHO, João Luís Homem (org.). *Agricultura cidadã – a agricultura no Distrito Federal (1995-1998): novas formas de intervenção do Estado para um novo modelo de desenvolvimento rural*. Brasília: Secretaria da Agricultura, 1998.
- CARVALHO, Maria do Carmo & Ana Cláudia TEIXEIRA (orgs.). *Conselhos Populares* (Publicações Pólis, nº 37). São Paulo: Pólis, 1998.
- CARVALHO, Maria do Carmo & Débora FELGUEIRAS. *Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires, Santo André – gestão 1997/2000* (Publicações Pólis, nº 34). São Paulo: Pólis, 2000.
- CASTEL, Robert. "A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à exclusão". In: *Cadernos CRH*, nº 26/27, 1997, pp. 19-40.
- \_\_\_\_\_. "As armadilhas da exclusão". In: *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 1997, pp. 15-48.
- \_\_\_\_\_. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTELLS, Manuel & BORJA, Jordi. "As cidades como atores políticos". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, 1996, pp. 152-167.
- \_\_\_\_\_. *Local y Global: la gestión de las ciudades em la era de la información*. Madri: Taurus, 1997.
- CASTORIADIS, Cornelius. "Autogestão e hierarquia". In: *Socialismo ou barbárie: o conteúdo do socialismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983, pp. 211-26.
- CASTRO, Carlos H., Heloísa PRIMAVERA, Maria Julia PASCALI & Stella WHITAKER. "O Clube de Trocas de São Paulo". In: Singer & Souza, *op. cit.*, pp. 289-302.
- CHESNAIS, François. *Mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COLE, G. D. H.. *A century of co-operation*. Manchester: Co-operative Union, 1944.
- CONCEIÇÃO, Jefferson. "ABC: a região em mudança". In: *Teoria & Debate*, nº 37, 1998.
- CONCRAB (Confederação Nacional das Cooperativas de Reforma Agrária no Brasil). *Sistema Cooperativista dos Assentados* (Caderno de Cooperação Agrícola n.º 5). CONCRAB/MST, 1998.
- CORAGGIO, José Luís. *Economía urbana: la perspectiva popular*. Quito: Instituto Fronesis, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Alternativas para o desenvolvimento urbano em um mundo globalizado". In: *Proposta*, nº 72, 1997, pp. 30-38.

- \_\_\_\_\_. "Da economia dos setores populares à economia do trabalho". In: Gabriel Kraychette *et. al.* (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 91-141.
- \_\_\_\_\_. "Ante la flexibilización laboral: pautas para el desarrollo de una economía del trabajo". *Mimeo* (borrador), 2000, 63 p.
- COUTO, Cláudio. *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- CRAIG, John G. *The nature of cooperation*. London: Black Rose, 1993.
- DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EdUSP, 1997.
- DANIEL, Celso. "Participação popular". In: *Teoria & Debate*, nº 2, 1988.
- \_\_\_\_\_. "Contradições: relação mal resolvida". In: *Teoria & Debate*, nº 14, 1991.
- \_\_\_\_\_. "Gestão local e participação da sociedade". In: Villas-Boas (org.), *op. cit.*, 1994, pp. 21-41.
- \_\_\_\_\_. "A gestão local no limiar do novo milênio". In: Magalhães *et. al.* (orgs.), *op. cit.*, 1999, pp. 182-242.
- \_\_\_\_\_. *et al.* Os eleitos: entrevistas com sete prefeitos (entrevista a Myrian Alves e Hamilton de Souza). In: *Teoria & Debate*, nº46, 2000/2001, pp. 18-25.
- \_\_\_\_\_, Marina SILVA, Miguel ROSSETTO & Ladislau DOWBOR. *Poder local e socialismo* (Coleção "Socialismo em Discussão"). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular: movimento social e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1992.
- DOUGLASS, Mike & FRIEDMANN, John (eds.). *Cities for citizens: Planning and the rise of civil society in a global age*. Chichester, U.K.: John Wiley & Sons, 1998.
- DOWBOR, Ladislau. "A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento". In: Bava (org.), *op. cit.*, 1996, pp. 29-44.
- \_\_\_\_\_ & Silvio C. BAVA. "Políticas municipais de emprego". In: Bava (org.), *op. cit.*, 1996, pp. 7-28.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Nova Iorque: Harper & Row, 1957.
- DURHAM, Eunice. "Movimentos sociais: a construção da cidadania". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 10, 1984, pp. 24-30.
- ELSTER, Jon. "The Market and the Forum: three varieties of political theory". In: J. Elster & A. Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory: studies in rationality and social change*, New York: Cambridge University Press, 1986, pp. 103-132.
- ESCOBAR, Arturo & Sonia ALVAREZ (eds.). *The Making of Social Movements in Latin America: identity, strategy and democracy*. Boulder: Westview, 1992.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. (ed.). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Introduction: development strategies across the public-private divide". In: Evans (ed.), *op. cit.*, 1997, pp. 1-10.
- \_\_\_\_\_. "Government action, social capital, and development: reviewing the evidence of synergy". In: Evans (ed.), *op. cit.*, 1997, pp. 178-210.
- EVERS, Tilman. "De costas para o Estado". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 1, 1983, pp. 25-39.
- FASSIN, Didier. "Exclusion, Underclass, Marginalidad". In: *Revue Française de Sociologie*, nº 37, 1996, pp. 37-75.
- FEHR, Ernst & Simon GÄCHTER. "Fairness and Retaliation: the Economics of Reciprocity". In: *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nº 3, 2000, pp. 159-181.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

- FERREIRA, Elenar. "A cooperação no MST: da luta pela terra à gestão coletiva nos meios de produção". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 81-92.
- FISCHER, Tânia (org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- FOURIER, Charles. *Design for utopia: selected writings*. New York: Schocken Books, 1971.
- FOWERAKER, Joe. *Theorizing Social Movements*. Londres: Pluto Press, 1995.
- FOX, Jonathan. "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico". In: Evans (ed.), *op. cit.*, 1997, pp. 119-149.
- FRIEDMANN, John. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Empowerment: the politics of alternative development*. Boston: Blackwell, 1992.
- \_\_\_\_\_. "The new Political Economy of Planning: the rise of civil society". In: Douglass & Friedmann (eds.), *op. cit.*, 1998, pp. 19-35.
- GADOTTI, Moacir & Otaviano PEREIRA. *Pra que PT? Origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1989.
- GAIARSA, Octaviano. Santo André: Ontem, Hoje, Amanhã. Santo André: PMSA, 1991.
- GAIGER, Luiz Inácio (org.). *Formas de combate e de resistência à pobreza*. São Leopoldo: Unisinos, 1996.
- \_\_\_\_\_. "O trabalho ao centro da economia popular solidária" (*paper*). XXIII Encontro da ANPOCS (Associação Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais), outubro de 1999.
- \_\_\_\_\_. (org.). "A economia solidária no Rio Grande do Sul: viabilidade e perspectivas". In: *Cadernos CEDOPE – Série Movimentos Sociais e Cultura*, n.º 15, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. "A Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida – ou quando a fome se transforma em questão nacional". In: Gaiger, L. (org.), *op. cit.*, 1996, pp. 23-57.
- GONDIM, Linda. "O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato?". In: *Ensaíos FEE*, Porto Alegre, vol. 16, n.º 2, 1995, pp. 472-90.
- GRAEBER, David. "Give it away: the new maussketeers". In: *In These Times* (<http://www.inthesetimes.com>), agosto de 2000.
- GRAU, Núria Cunill. "A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados". In: *Revista do Serviço Público – RSP*, ano 47, vol. 120, n.º 1, 1996, pp. 113-39.
- GRIMBERG, Elizabeth (org.). *O futuro das cidades* (Publicações Pólis, n.º 16). São Paulo: Pólis, 1994
- GUIMARÃES, Gonçalo (org.). *Integrar Cooperativas*. Rio de Janeiro/São Paulo: UNITRABALHO-CNM/CUT, 1999, 52 p.
- \_\_\_\_\_. "Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares: contribuição para um modelo alternativo de geração de trabalho e renda". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 111-122.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo & ARAÚJO, Tânia Bacelar. "Poder local, governos municipais e políticas de indução de desenvolvimento econômico no Brasil". In: Soares & Bava (orgs.), *op. cit.*, 1998, pp. 9-60.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Théorie de l'agir communicationnel* (2 vols.). Paris: Fayard, 1987.
- HADDAD, Fernando (org.). *Desorganizando o consenso - nove entrevistas com intelectuais à esquerda*. Petrópolis: Vozes, 1998
- HAGOPIAN, Francis. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HELLER, Patrick. "Social capital as a product of class mobilization and state intervention: industrial workers in Kerala, Índia". In: Evans (ed.), *op. cit.*, 1997, pp. 48-84.

- HELLMAN, Judith. "The study of new social movements in Latin America and the question of autonomy" In: Escobar, A. & S. Alvarez, *op. cit.*, 1992, pp. 52-61.
- HIRSCHMAN, Albert. *O progresso em coletividade: experiências de base na América Latina*. Rosslyn: Fundação Interamericana, 1987 (tradução de *Getting ahead collectively: grassroots experiences in Latin America*, 1984).
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- \_\_\_\_\_. (ed.). *The Pluralist Theory of the State: selected writings of G. D. H. Cole, J. N. Figgis, and H. J. Laski*. Londres: Routledge, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Associative Democracy: new forms of economic and social governance*. Amherst: University of Massachusetts Press, 1994.
- HOBBSBAWN, Eric (org.). *História do marxismo* (7 vols.). São Paulo: Paz e Terra, 1984.
- HOLZMANN, Lorena. *Operários sem patrão: estudo da gestão das cooperativas industriais Wallig* (Tese de Doutorado em Sociologia). São Paulo: USP, 1992.
- \_\_\_\_\_. "Gestão cooperativa: limites e obstáculos à participação democrática". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 49-62.
- \_\_\_\_\_. *Operários sem patrão: gestão cooperativa e dilemas da democracia*. São Carlos, EdUFSCar, 2001.
- INCUBADORA TECNOLÓGICA DE COOPERATIVAS POPULARES. *Ossos do ofício: cooperativas populares em cena aberta*. Rio de Janeiro: ITCP – COPPE/UFRJ, 1998.
- HUET, Tim. "News from Mondragón". In: <http://www.geonewslette.org/huet.htm>, 1998.
- IANNI, Octávio, Ladislau DOWBOR & Paulo-Edgar REZENDE (orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- JACOBI, Pedro & Marco Antônio TEIXEIRA. "Criação de capital social: o caso ASMARE, de Belo Horizonte". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (Fundação Getúlio Vargas), nº 2, 1997.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- KASMIR, Sharryn. *The myth of Mondragón: cooperatives, politics, and working-class life in a Basque town*. New York: State University of New York Press, 1996.
- KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- \_\_\_\_\_. & André SINGER. "A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 35, 1993, pp 195-216.
- KRAYCHETTE, Gabriel. *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes/UCSal, 2000.
- KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- LACLAU, Ernesto. "Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBSC)*, vol. 1, nº 2, 1986, pp. 41-47.
- LACLAU, Ernesto & Chantal MOUFFE. *Hegemonía y Estrategia Socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI, 1985.
- LAM, Wai Fung. "Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigations associations in Taiwan". In: Evans (ed.), *op. cit.*, 1997, pp. 11-47.
- LAVILLE, Jean-Louis (dir.). *L'économie solidaire: une perspective internationale*. Paris: Desclée de Brouwer, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Vers une économie sociale et solidaire?". In: *RECMA – Revue Internationale de l'Économie Sociale*, n.º 28, 2001, pp. 39-53.
- \_\_\_\_\_. Allain CAILLÉ *et al.* *Association, démocratie et société civile*. Paris: MAUSS/CRIDA, 2001.
- LEAL, Suely Ribeiro. *Para "além" do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local* (Tese de Doutorado em Economia). Campinas: UNICAMP, 1995, 317 p.

- LESBAUPIN, Ivo. *Prefeituras do povo e para o povo: Angra dos Reis, Belo Horizonte, Campinas, Diadema, Porto Alegre, Recife, Salvador, Santos, São Paulo (89-92), Vitória*. São Paulo: Loyola, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LÉVESQUE, Benoît et al. *La nouvelle sociologie économique*. Paris: Desclée de Brouwer, 2001.
- LEVIATAN, Uriel. "Introduction: the Kibbutz in crisis". In: Uriel Leviatan, Jack Quarter & Hugh Oliver (eds.). *Crisis in the Israeli Kibbutz: meeting the challenge of changing times*. Westport: Greenwood/Praeger, 1998, p. vii-xvii.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MAGALHÃES, Inês, Luiz BARRETO & Vicente TREVAS. *Governo e cidadania: balanço e reflexão sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MAGALHÃES, Reginaldo. "Sindicatos, cooperativas e socialismo" (*paper* para seminário no Instituto da Cidadania (mimeo, maio de 2001)).
- \_\_\_\_\_. & Remígio TODESCHINI. "Sindicalismo e economia solidária: reflexões sobre o projeto da CUT". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 135-158.
- MANCE, Euclides. "Redes de troca e cadeias produtivas: limites e alternativas". In: H. van Arkel, *Onde está o dinheiro?*, Porto Alegre: Dacasa, 2002, pp. 91-97.
- MANDEL, Ernst. *Controle ouvrier, conseils ouvriers, autogestion (anthologie)*. Paris: F. Maspero, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Da comuna a maio de 68*. Lisboa: Antídoto, 1979.
- MARON, Stanley (1992). *Kibbutz in a market society*. Israel: Yad Tabenkin, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Recent developments in the Kibbutz: an overview". In: *Journal of Rural Cooperation*, XXII, n.º 1-2, 1994, pp.5-17.
- MARTINS, Heloísa, *Igreja e movimento operário no ABC (1954-1974)* (Tese de Doutorado em Sociologia). São Paulo: USP, 1986, 237 p.
- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Os desafios da gestão municipal democrática: Santos*. São Paulo: Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.
- MARX, Karl. *O capital*. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.
- MELLUCCI, Alberto. "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", in: *Social Research*, vol. 52, n.º 4, 1985.
- MENEGUELLO, Rachel. *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: EdUnB, 1982.
- MOISÉS, José Álvaro et al. *Contradições Urbanas e Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1982.
- MOUFFE, Chantal (ed.). *Dimensions of Radical Democracy*. Londres: Verso, 1992.
- \_\_\_\_\_. *The Return of the Political*. Londres: Verso, 1993.
- NAKANO, Marilena. "Anteag: autogestão como marca". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 65-80.
- NASCIMENTO, Cláudio. "Autogestão e economia solidária". In: *Democracia e autogestão* (número especial *Temporaes*). São Paulo: Humanitas (FFLCH/USP), 1999, pp. 97-145.
- NASCIMENTO, Elimar. "Hipóteses sobre a Nova Exclusão Social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários". In: *Caderno CRH*, n.º 21, 1994, pp. 27-47.
- \_\_\_\_\_. "A exclusão social na França e no Brasil: situações (aparentemente) invertidas, resultados (quase) similares?". In: Diniz, E., Lopes, J. S. L. & Prandi, R. (orgs.), *O Brasil no rastro da crise*, ANPOCS/IPEA – Hucitec, 1994, pp. .
- NUGENT, Jeffrey (1993). "Between state, market and households: a neoinstitutional analysis of local organizations and institutions". In: *World Development*, vol. 21, n.º 4, 1993, pp. 623-632.
- NUN, José. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". In: *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, n.º 2, 1969, pp. 178-236.
- \_\_\_\_\_. "El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal". In: *Desarrollo Económico*, vol. 38, n.º 152, 1999, pp. 985-1004.

- NUÑEZ, Orlando. *La economía popular, asociativa y autogestionaria*. Manágua: CIPRES, 1996.
- \_\_\_\_\_. "Os caminhos da revolução e a economia solidária". In: *Proposta*, n.º 75, 1997/1998, pp. 48-58.
- \_\_\_\_\_. *El manifiesto asociativo y autogestionario*. Manágua: CIPRES, 1998.
- ODA, Nilson Tadashi. "Sindicato e cooperativismo: os metalúrgicos do ABC e a UNISOL Cooperativas". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 93-107.
- \_\_\_\_\_. *Gestão e trabalho em cooperativas de produção: dilemas e alternativas à participação* (Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Braziliense, 1989.
- OLIVEIRA, Francisco. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. São Paulo: Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Políticas do antivalor, e outras políticas". In: Haddad, *op. cit.*, 1998, pp. 87-100.
- \_\_\_\_\_. "Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal". In: Oliveira, F. & Paoli, M. C. (orgs.). *Os sentidos da democracia: política do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- OLIVEIRA, Luciano. "Notas sobre a elaboração de um novo conceito". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 33, 1997, pp. 49-61.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OSTROM, Elinor. "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development". In: Evans (ed.), *op. cit.*, 1997, pp. 85-118.
- \_\_\_\_\_. "Collective action and the evolution of social norms". In: *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n.º 3, 2000, pp. 137-158.
- OWEN, Robert. *A new view of society and other writings*. London: Dent, 1927.
- PANNEKOEK, Anton. *Les conseils ouvriers*. Paris: Béliabaste, 1936.
- PARRA, Henrique. "Uma experiência no fio da navalha". In: *Democracia e Autogestão* (número especial *Temporaes*). São Paulo: Humanitas (FFLCH-USP), 1999, pp. 157-170.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PEDRINI, Dalila. *Entre laços e nós. Associativismo – autogestão – identidade coletiva. A empresa alternativa de produção socializada de Brusque – SC* (Tese de Doutorado em Serviço Social). São Paulo: PUC/SP, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Bruscor: uma experiência que aponta caminhos". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 31-48.
- PEREIRA, Maria Izabel. *Cooperativas de trabalho: o impacto no setor de serviços*. São Paulo: Pioneira, 1999.
- PINTO, Valeska. "A vitrine do ABC". In: *Teoria & Debate*, n.º 3, 1988.
- POZZOBON, Regina Maria. *Os desafios da gestão municipal democrática: Porto Alegre*. São Paulo: Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Anais do I Congresso de História da Região do Grande ABC. Santo André: PMSA, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Sumário de Dados de Santo André*. Santo André: PMSA, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Revista Integração (Programa Integrado de Inclusão Social)*. Santo André: PMSA, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Programa de Governo da Gestão Celso Daniel 2001/2004*. Santo André: PMSA, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Realizações da Gestão Celso Daniel 1997/2000*. Santo André: PMSA, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Santo André, Cidade Futuro*. Santo André: PMSA, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Santo André mais igual (Programa Integrado de Inclusão Social)*. Santo André: PMSA, 2002.
- PRIMAVERA, Heloísa. "La moneda social de la Red Global de Trueque en Argentina: barajar y dar de nuevo en el juego social?" (*paper*). Seminário Internacional "Globalisation of financial markets and its effects on the emerging countries". Santiago: Instituto Internacional Jacques Maritain, CEPAL e Governo do Chile, 29-31 de março de 1999.



- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996 (tradução de *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, 1993).
- QUIJANO, Anibal. *Imperialismo y marginalidad em América Latina*. Lima: Mosca Azul, 1969.
- \_\_\_\_\_. *La economía popular y sus caminos em América Latina*. Lima: Mosca Azul, 1998.
- \_\_\_\_\_. *et al. Villa El Salvador: poder y comunidad*. Lima: CEIS-CECOSAM, 1996.
- RAZETO, Luis. *Economía de solidaridad y mercado democrático* (2 vols.). Santiago: PET, 1984/1985.
- \_\_\_\_\_. *Las organizaciones económicas populares – 1973/1990*. Santiago: PET, 1990.
- \_\_\_\_\_. "Economia de solidariedade e organização popular". In: M. Gadotti & F. Gutierrez (orgs.). *Educação comunitária e economia popular*. São Paulo: Cortez, 1993, pp. 31-41.
- \_\_\_\_\_. "O papel central do trabalho e a economia de solidariedade". In: *Proposta*, n.º 75, 1997/1998, pp. 91-9.
- \_\_\_\_\_. "La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto". In: *Persona y sociedad*, vol. 13, n.º 2, 1999.
- SANTOS, Boaventura de S. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, 1998.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (vol 1. da coleção "Reinventar a emancipação social: para novos manifestos"). São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não-capitalista* (vol 2. da coleção "Reinventar a emancipação social: para novos manifestos"). São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SAUVAGE, P. *Réconcilier l'économique et le social*. Paris: OCDE, 1996.
- SCHERER-WARREN, Ilse & Paulo J. KRISCHE (orgs.). *Uma Revolução no Cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Braziliense, 1987.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Zahar, 1984.
- SCKOCPOL, Theda, Peter EVANS & Dietrich RUESCHEMEYER (eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SCOTT, James. *Weapons of the weak: everyday forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.
- SELUCKY, Radoslav. "Marxism and self-management". In: Jaroslav. Vanek, *Self-management: economic liberation of man*. London: Penguin/Viking, 1975, pp. 47-61.
- SEN, Amartya. *On ethics and economics*. Oxford: Blackwell, 1987.
- SILVER, Hilary. "Exclusion social y solidaridad social: tres paradigmas". In: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, nº 5-6, 1994, pp. 607-662.
- SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras". In: Soares & Bava (orgs.), *op. cit.*, 1998, pp. 97-142.
- \_\_\_\_\_. "Mercado e cooperação: um caminho para o socialismo". In: F. Haddad (org.), *op. cit.*, 1998, pp. 101-116.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Para entender o mundo financeiro*. São Paulo: Contexto, 2000.
- \_\_\_\_\_. "Economia dos setores populares: propostas e desafios". In: Kraychette *et al.* (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 143-165.
- \_\_\_\_\_. "Economia solidária: um modo de produção e distribuição". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 11-28.
- \_\_\_\_\_. "Incubadoras universitárias de cooperativas: um relato a partir da experiência da USP". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 123-134.
- \_\_\_\_\_. "A recente ressurreição da economia solidária no Brasil". In: <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa> (projeto "Reinvenção da Emancipação Social"), 2001.
- \_\_\_\_\_. & Vinícius BRANT (orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- \_\_\_\_\_. & João MACHADO. *Economia socialista*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- \_\_\_\_\_. & André SOUZA. *Economia solidária no Brasil: a autogestão contra o desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

- SOARES, José Arlindo & Silvio Caccia BAVA (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SOARES, José Arlindo & Linda GONDIM. "Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local". In: Soares & Bava (orgs.), *op. cit.*, 1998, pp. 61-96.
- SOARES, José Arlindo & Lúcia PONTES (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática: Recife*. Recife: Centro Josué de Castro e Instituto Pólis, 1998.
- SOLER, Salvador. *O PREZEIS: um processo de participação popular na formação da cidade* (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional). Recife: UFPE, 1991, 161 p.
- SOUTO, Anna Luiza Salles. *Lages: um jeito de governar* (Publicações Pólis, nº 5). São Paulo: Instituto Pólis, 1991.
- \_\_\_\_\_. *et al. Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. (Publicações Pólis, nº 21). São Paulo: Instituto Pólis, 1995.
- SOUZA, Herbert. "Município de boa esperança: participação popular e poder local". In: Moisés, J. A. et al., *Alternativas populares da democracia: Brasil anos 80*, Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982, pp. 99-120.
- SPINK, Peter & Roberta CLEMENTE (orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- TAVARES, Maria da Conceição e José Luis FIORI. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. "Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?". In: Carvalho, M. C. & A. C. Teixeira (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 99-119.
- TEIXEIRA, Marco Antônio. "Modelo de gestão de resíduos sólidos de Belo Horizonte". In: Spink, P. & R. Clemente (orgs.), *op. cit.*, 1997, pp. 61-74.
- TELLES, Vera. "A questão social: afinal, do que se trata?". In: *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, nº 4, 1996, pp. 85-95.
- TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan/ENAP, 1998 (tradução de *Good government in the Tropics*, 1996).
- TILLY, Charles. *From mobilization to revolution*. Reading: Addison-Wesley, 1978.
- TIRIBA, Lia Vargas. *Economía popular y crisis del trabajo asalariado: de las estrategias de supervivencia a la producción de una nueva cultura del trabajo* (Tese de Doutorado em Sociologia). Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1999. Xxxxxp.
- \_\_\_\_\_. "A economia popular solidária no Rio de Janeiro: tecendo os fios de uma nova cultura do trabalho". In: Singer & Souza (orgs.), *op. cit.*, 2000, pp. 221-243.
- \_\_\_\_\_. *Economia popular e cultura do trabalho: pedagogia(s) da produção associada*. Ijuí: Unijuí, 2001.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América* (2 vols.). Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.
- TOURAINÉ, Alain. "An Introduction to the Study of Social Movements". In: *Social Research*, vol. 52, nº 4, 1985.
- \_\_\_\_\_. *The Return of the Actor: Social Theory in Post-Industrial Society*, Minneapolis: University of Minneapolis Press, 1988.
- TURNER, Bryan. "Outline of a theory of citizenship". In: Mouffe, C. (ed.), *op. cit.*, 1992, pp. 145-167.
- UTZIG, José Eduardo. "Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, 1996, pp. 209-222.
- VILLAS-BOAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais* (Publicações Pólis, nº 14). São Paulo: Instituto Pólis, 1994.
- WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WHITE, William F. & Kathleen K. WHYTE. *Making Mondragón: the growth and dynamics of the worker cooperative complex*. Ithaca: ILR/Cornell University Press, 1991.

YAZBEK, Maria Carmelita. "A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização do social". In: *Cadernos ABONG*. São Paulo: ABONG, 1995, pp. 7-19.

YUNUS, Muhammad. *Hacia um mundo sin pobreza*. Barcelona: Andres Bello, 1997.

## PÁGINAS NA INTERNET

ADS/CUT: <http://www.cut.org.br>

Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC: <http://www.agenciagabc.com.br>

Aliança Cooperativa Internacional (International Co-operative Alliance): <http://ica.coop.org>

Aliança por um Mundo Responsável e Solidário: <http://www.alliance21.org>

ANTEAG: <http://www.anteag.org.br>

Cáritas Brasileira: <http://www.caritasbrasileira.org>

CRIDA: <http://www.crida-fr.org>

Complexo Cooperativo de Mondragón: <http://www.mondragon.mcc.es>

Economia Popular Solidária (página em parceria entre Cáritas/RS, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Unisinos): <http://www.ecosol.org.br>

FASE: <http://www.fase.org.br>

Fundação Unitrabalho: <http://www.unitrabalho.org.br>

Instituto Fronesis (José Luís Coraggio): <http://www.fronesis.org>

Governo do Estado do Rio Grande do Sul: <http://www.estado.rs.gov.br>

Habitat/ONU – Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos: <http://www.unchs.org>

Movimento Anti-Utilitarista na Ciências Sociais (MAUSS): <http://www.larevuedumauss.com>

OCB: <http://www.ocb.org.br>

Pólo de Sócio-Economia Solidária: <http://www.alternex.com.br/~pacs>

Prefeitura Municipal de Santo André: <http://www.santoandre.sp.gov.br>

Redes de Colaboração Solidária: <http://www.redesolidaria.org>

Redes e Clubes de Troca: <http://asso.francenet.fr/se>

<http://passerelles.eco.free.fr>

<http://www.lets.net>

<http://letsringtripod.com>

<http://www.trueque.org.ar>

RES (Projeto Reinvenção da Emancipação Social): <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa>