

As relações entre a Economia Solidária e o Estado

Dezembro de 2016

FICHA TÉCNICA

Edição

ACEESA (Per Review)

N.º de registo na ERC

Nota: isenta de registo na ERC ao abrigo do decreto regulamentar 8/99 de 9/06 artigo 12ª-1-a

Design Gráfico

Júlia Garcia
Cresaçor/Criações Periféricas
Paginação: Rita Batista
e Maria João Ferreira

Impressão

Coingra

ISSN

1647-5968

Depósito Legal

293560/09

Tiragem

250 exemplares

Dezembro 2016

Papel 100% reciclado

Director/Editor-in-chief

Rogério Roque Amaro
Instituto Universitário de Lisboa
(ISCTE-IUL)–Portugal

ACEESA–Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico–Portugal

Vice-Director/Deputy Editor

Artur Martins
ACEESA–Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico–Portugal

KAIRÓS–Cooperativa de Incubação de Iniciativas de Economia Solidária (Açores)–Portugal

Diretora Executiva /Executive Editor

Catarina Pacheco Borges
ACEESA–Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico–Portugal

Secretariado de Redação /Editorial Office

Marisa Silveira
ACEESA–Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico –Portugal

Conselho Editorial /Editorial Board

Artur Martins
ACEESA–Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico–Portugal

KAIRÓS–Cooperativa de Incubação de Iniciativas de Economia Solidária (Açores)–Portugal

Catarina Pacheco Borges
ACEESA–Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico–Portugal

Célia Pereira
CRESAÇOR–Cooperativa Regional de Economia Solidária dos Açores–Portugal

Jean-Louis Laville
CNAM–Conservatoire National des Arts et Métiers–França

Jordi Estivill
Universidade de
Barcelona–Catalunha–Espanha

Rogério Roque Amaro
Instituto Universitário de Lisboa
(ISCTE-IUL)–Portugal

ACEESA–Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico–Portugal

Comissão Científica Internacional /International Advisory Board

Rogério Roque Amaro
Instituto Universitário de Lisboa
(ISCTE-IUL)–Portugal

ACEESA–Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico–Portugal

Jean-Louis Laville
CNAM–Conservatoire National des Arts et Métiers–França

Jordi Estivill
Universidade de
Barcelona–Catalunha–Espanha

Ana Margarida Esteves
CEI-IUL–Centro de Estudos Internacionais–Portugal

António David Cattani
UFRGS–Universidade Federal do Rio Grande do Sul–Brasil

Casimiro Balsa
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa–Portugal

Cláudio Furtado
Universidade de Cabo Verde –Cabo Verde

Clébia Mardonia Freitas
UNILAB–Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira–Brasil

Emanuel Leão
Instituto Universitário de Lisboa
(ISCTE-IUL)–Portugal

Genauto França Filho
UFBA–Universidade Federal da Bahia–Brasil

José Fialho Feliciano
Universidade Lusófona de
Humanidades e Tecnologias–Portugal

José Manuel Henriques
Instituto Universitário de Lisboa
(ISCTE-IUL)–Portugal

Leão Lopes
Atelier-Mar–Cabo Verde Instituto
Universitário de Arte, Tecnologia
e Cultura –Mindelo–Cabo Verde

Luciene Rodrigues
UNIMONTES –Universidade
Estadual de Montes Claros–Minas
Gerais–Brasil

Luís Inácio Gaiger
UNISINOS –Sinosidade do
Vale do Rio dos Sinos –Rio Grande
do Sul –Brasil

Maliha Safri
Drew University–Estados
Unidos da América

Maria de Fátima Ferreira
Instituto Universitário de Lisboa
(ISCTE-IUL)–Portugal

Paul Israel Singer
USP –Universidade de
São Paulo–Brasil

Pedro Hespanha
Faculdade de Economia
da Universidade
de Coimbra –Portugal

Victor Pestoff
Institute for Civil Society
–Ersta Skondal College–Suécia

Redação/Offices
ACEESA –Associação Centro
de Estudos de Economia Solidária
do Atlântico –Portugal
Rua D. Maria José Borges, 137
9500–466 Ponta Delgada
São Miguel –Açores –Portugal
ceesageral@gmail.com

Plataformas On-line
Latindex, socioeco.org

ÍNDICE

8	Nota Editorial Rogério Roque Amaro	120	As estruturas de ação política e de representação da Economia Solidária no Brasil Aline Mendonça dos Santos Vanderson Carneiro
22	O nome e a coisa. Sobre a invisibilidade e a ausência de reconhecimento institucional da Economia Solidária em Portugal Pedro Hespanha Luciane Lucas dos Santos	102	Tensões, compromissos e articulações entre o poder local e as dinâmicas participativas locais dos bairros da Adroana, Alcoitão e Cruz Vermelha (Alcabideche, Cascais) Mariana Lima Rogério Roque Amaro
70	L'économie sociale et solidaire face aux politiques publiques Jean-Louis Laville	208	Notícias Promoting Social and Solidarity Economy in Greece
102	Economia Solidaria y Emancipacion Nacional Jordi Estivill	210	Background: UN and Europe views on SSE

Nota Editorial

Rogério Roque Amaro

As relações entre a Economia Social e Solidária (ESS) e o Estado têm conhecido várias fases, com expressões e sentidos muito diferentes, conforme o tempo histórico, as localizações geográficas e os contextos culturais.

Nas suas formulações mais espontâneas e originais, as diversas expressões (comunitárias, populares, com origem em grupos, movimentos e interesses, mutualistas ou filantrópicos, de cidadãos e cidadãs) do princípio económico da Reciprocidade¹, que é o substrato e a base identitária da ESS, afirmaram-se e exerceram-se sem o Estado, na sua ausência ou nas suas insuficiências e, muitas vezes, contra o Estado.

Quando a Economia Social se afirmou e ganhou força social, primeiro, científica e política, depois, no século XIX, não havia ainda Estado Social², e, durante esses primeiros tempos, a relação com o Estado centrou-se essencialmente na reivindicação e na conquista de reconhecimento político-jurídico, para sair da informalidade e da subordinação às regras do Código Comercial e adquirir estatutos legais próprios, através de adaptações legislativas e da definição e aprovação de Códigos Cooperativos e de Leis de Associação.

Mais tarde, as reivindicações, em relação ao Estado, passaram sobretudo pela obtenção de situações mais favoráveis, no acesso aos mercados públicos.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a generalização dos sistemas públicos de Bem-Estar Social (o chamado Estado Social), nos países do Centro e do Norte da Europa Ocidental³, a Economia Social integrou-se nesse sistema, assumindo-se muitas vezes como complementar do Estado-Providência⁴ e sendo reconhecida e apoiada financeiramente como tal.

Mais tarde, sobretudo a partir dos anos 80 do século XX, com a predominância das abordagens de influência anglo-saxónica, de inspiração neo-liberal, a expressão «Economia Social» (de origem mais francófona), passou a ser preterida, a favor de «Terceiro Sector» ou «Organizações Non-profit». Nesta perspectiva, o «Terceiro Sector» é... o terceiro (dos pontos de vista da importância económica e do peso estatístico), logo «sobrante», a seguir ao primeiro (e mais importante), o sector empresarial de mercado, e ao segundo, o sector público (ou seja, o Estado e as empresas públicas), cabendo-lhe um papel complementar e reparador das «falhas de mercado» e das «falhas do Estado». Trata-se de uma concepção subsidiária da Economia Social/Terceiro Sector, aspirando a beneficiar das proximidades, seja do mercado, seja do Estado, conforme os casos.

No primeiro caso, como aconteceu em Portugal com muitas cooperativas do sector agrícola (vinho e leite, por exemplo) e com algumas mutualidades (como o Montepio Geral e algumas da saúde), a aproximação e o «convívio» com as lógicas, as regras e os critérios do mercado, provocaram uma perversão dos seus valores e princípios originais, mantendo formas jurídicas próprias da Economia Social, mas funcionando, na prática, como uma empresa do mercado, com fins lucrativos e com propósitos estritamente ou fundamentalmente comerciais. Como consequência, nestes casos, operou-se aquilo que alguns autores designam por

«isomorfismo institucional»⁵, associado ao que se poderia apelar de «promiscuidade com o mercado».

No segundo caso, como aconteceu em Portugal com muitas IPSS e outras organizações com respostas sociais convencionais (para a infância, as famílias e as pessoas mais velhas), a aproximação (normalmente protocolada) ao Estado, sob a capa protectora do Estado-Providência, impôs-lhes condições e lógicas de funcionamento «para-públicas», em troca de apoios financeiros, tornando-as uma espécie de «outsourcing» das políticas públicas sociais e delegações (embora juridicamente autónomas...) do Estado, sujeitas, na prática, à sua tutela, pervertendo assim, não em termos formais, mas sim reais, um dos princípios fundamentais originais da Economia Social – o da autonomia face ao Estado. Neste caso, pode-se, por semelhança, também falar de «isomorfismo institucional», associado a esta dependência (financeira e quase orgânica) do Estado.

Nesta lógica, as relações da Economia Social/Terceiro Sector com o Estado assentam essencialmente na complementaridade e na expectativa e reivindicações de apoios financeiros e de outros recursos, para as actividades sociais, mas também culturais, recreativas e desportivas.

Ao invés, nos países socialistas, após a Segunda Guerra Mundial, quando se constituiu e alargou o bloco geo-estratégico de inspiração e fidelidade assente na U.R.S.S., a Economia Social praticamente desapareceu, no sentido rigoroso dos seus princípios, uma vez que, dentro da ideologia marxista-leninista, posta em prática, competia ao Estado organizar toda a vida económica de um país e assegurar directamente todas as necessidades e o bem-estar das populações, pelo que as organizações de Economia Social passaram, no essencial, a ficar sob a alçada e o comando do Estado, ou seja, tornaram-se unidades ou departamentos públicos, e perdendo, conseqüentemente, a sua autonomia face ao Estado.

Quanto aos outros países e continentes, existia uma certa variedade de situações, embora genericamente se possa dizer que, na sua maioria, a Economia Social, quando existia formalmente, era, no essencial, «importada», nas suas expressões, dos modelos desenvolvidos no «Norte» global, quer de «Oeste» (capitalista), quer de «Leste» (socialista), e praticamente sempre sem existência de Estado Social (quando muito, nalguns casos, com Estado Socialista, imitando as lógicas do modelo soviético ou chinês inspirador, mas com muito menos recursos, eficiência e eficácia)⁶.

As relações com o Estado limitavam-se, na maior parte dos casos, a mera coexistência, na expectativa, por parte das organizações de Economia Social, de não serem perseguidas e de terem um mínimo de enquadramento formal/legal. Na verdade, muito frequentemente, foram estas organizações que colmataram a inexistência de um Estado Social, assegurando algumas práticas de protecção social e de solidariedade a grupos de cidadãos e cidadãs, sobretudo a alguns dos/as mais desfavorecidos/as, mas nunca de forma universal.

Sobretudo a partir dos anos 80 do século passado, multiplicaram-se, em geral, as associações e outras ONG nestes países, muitas delas ligadas à promoção do Desenvolvimento Local ou Comunitário e à Luta contra a Pobreza e, mais tarde, de temas como o Comércio Justo, a Defesa do Ambiente, o Microcrédito e a Condição Feminina e a Igualdade de Género, numa clara demonstração da tomada de consciência destes problemas, da criatividade e capacidade de iniciativa da sociedade civil, de aproveitamento de novas oportunidades de apoios e de financiamentos internacionais e... das insuficiências ou inexistência da protecção e de respostas, por parte do Estado.

Em geral, nestes países do «Sul» global, sempre se afirmaram e permaneceram as lógicas de Reciprocidade e Solidariedade populares, comunitárias e informais, inscritas e influenciadas por valores e identidades culturais⁷,

à margem do Estado, por vezes até por ele perseguidas ou alvo de tentativas de controle e de formalização/tributação, quando muito toleradas...

Nos últimos cerca de 30 anos, emergiu e tem-se afirmado um novo conceito, correspondente a novas práticas, mas também à revalorização ou à actualização de práticas tradicionais, designado por Economia Solidária, já com uma ampla fundamentação e validação científica e académica⁸ e um certo reconhecimento político-institucional⁹, em vários países e continentes.

A Economia Solidária tem-se revelado, através de uma grande diversidade e autonomia de origens, de geografias, de referências culturais, de experiências e iniciativas práticas e de formulações teóricas, podendo até falar-se de várias versões, como a latino-americana, a francófona e a da Macaronésia¹⁰, para além das enormes potencialidades que parecem estar contidas na riqueza dos filões africanos das práticas populares, comunitárias e culturais de Reciprocidade e nas interrogações e desafios que, neste domínio, nos chegam dos diversos países asiáticos e dos Estados Unidos da América.

Dentro dessa diversidade, a Economia Solidária surge como:

- A afirmação, a explicitação e a valorização do princípio económico da Reciprocidade;
- A procura de uma lógica de Economia Plural enraizada e substantiva;
- A actualização e o aprofundamento de fórmulas, internas e externas, de Democracia Participativa;
- A assunção prioritária de práticas solidárias, em que a Solidariedade é definida e assumida, a vários níveis, com os atributos essenciais de Social, Emancipatória, Democrática, Sistémica e Ecocêntrica;
- Pluricêntrica, nas suas origens, como desafio ao etnocentrismo, predominante nas práticas e nos conceitos habituais¹¹.

No campo das relações com o Estado¹², a Economia Solidária tem vindo a enfrentar novos desafios, em função de várias situações e tendências, visíveis a partir dos anos 80 do século XX, das quais se destacam as seguintes: a re-emergência e a predominância da ideologia e das formulações teóricas neo-liberais; as ofensivas e a erosão sofridas pelo Estado Social; a crise dos modelos intervencionistas, tanto do keynesianismo e da social-democracia, como do socialismo; a crise de civilização que estamos a atravessar, com incidências várias aos níveis financeiro, económico, social, territorial, político, ambiental e ético; o particular agravamento das desigualdades e dos problemas sociais (em termos, por exemplo, de pobreza e exclusão social) decorrentes dessa(s) crise(s).

Por outro lado, o próprio «élan» e potencial transformador e de proposição e demonstração de alternativas que as experiências e iniciativas de Economia Solidária transportam, têm aberto novos caminhos e perspectivas, em vários domínios e também neste das relações com a esfera pública.

Pode-se até dizer que, até agora, a Economia Solidária tem tentado, neste campo das relações com o Estado, assumir vários papéis, dependendo dos contextos sócio-políticos e culturais:

Ser uma espécie de escora e de barricada contra o desmantelamento do Estado Social e dos Direitos Sociais universais, nos países europeus ocidentais, sobretudo nos francófonos e nos latinos¹³, mas também noutros, como a Grécia¹⁴, em que a Economia Solidária não se assume como substituta do Estado Social e das suas falhas, mas antes como sua aliada e cúmplice (contra as lógicas de «privatização» e/ou de mercantilização do «social»), desafiadora e parceira;

Ser uma efectiva substituta do Estado Socialista, na promoção da Solidariedade Democrática e na luta pelos Direitos Sociais, nos antigos países do bloco socialista-comunista, onde a garantia das respostas sociais desapareceu com

a queda dos regimes de partido único e com o conseqüente inebriamento pela ultra-liberalização e fascínio pelo Mercado—como é o caso de algumas experiências e iniciativas mais criativas e ousadas da Bulgária, da Hungria, da Lituânia, da Roménia e da Croácia, entre outras;

Ser a resposta solidária, popular e da sociedade civil, de construção colectiva de ajuda comunitária e de promoção de (alguns) Direitos Sociais e de respostas de protecção mutualista, em países (sobretudo da América Latina e de África), onde o Estado Social não chegou e onde estas iniciativas constituem oásis, no meio de grandes desertos de desigualdades e de indignidades de Vida, sem que exista respostas públicas cabais;

Ser a principal aliada e suporte das tentativas de implantação de Estados Sociais «neo-socialistas», correspondendo à nova vaga, dos últimos anos, de governos de esquerda de inspiração socialista e autóctone (nalguns casos de referência histórica bolivariana, noutros de base indígena), de formulação mais democrática ou mais populista, como têm sido sobretudo os casos da Bolívia, do Brasil (até ao impeachment de Dilma Rousseff), do Equador e da Venezuela, e, noutras circunstâncias, da Argentina¹⁵.

Actualmente, pode-se dizer que a ESS, no que se refere às suas relações com o Estado, está perante quatro cenários:

Dois de inspiração neo-liberal: um mais radical, em que substitui o Estado e preenche parcialmente (de forma essencialmente assistencialista e para os casos mais extremos e indigentes de necessidades de apoios sociais) os vazios sociais deixados pelo desmantelamento do Estado Social; outro mais ameno, defendendo um «alívio» e libertação de funções e de despesas sociais, por parte do Estado Social, através de uma «Terceira Via»¹⁶ ou de uma lógica de «Big Society»¹⁷, com envolvimento da sociedade civil e das comunidades locais e descentralização de funções de governação;

Dois outros de concepção mais colectiva e de defesa do Estado Social, mas assumindo uma lógica de co-responsabilização e de partilha (que não de delegação ou de «privatização») de funções, ou de «Parceria-Providência», actualmente seguindo dois caminhos, que podem ser complementares: o de uma Governança Partilhada, já em curso ao nível local, nalguns concelhos em Portugal¹⁸; o da construção de fórmulas de co-gestão dos «Comuns», em prol do Bem Comum¹⁹.

A Economia Solidária tem-se colocado claramente neste segundo grupo de cenários, ao passo que a Economia Social, ou pelo menos uma parte dela, tem cedido mais facilmente aos «cantos de sereia» dos dois primeiros.

Enquanto os cenários de inspiração neo-liberal visam uma clara diminuição da esfera pública nos domínios sociais e, mais especificamente, no da garantia dos Direitos Sociais, os dois últimos reforçam-na e alargam o seu âmbito, acrescentando-lhe parceiros e co-responsabilizações, não como álibi para a sua erosão e desinvestimento, mas antes como apoio e reformulação das suas fronteiras e conteúdos.

Um dos desafios mais interessantes colocados pela Economia Solidária é precisamente a sua entrada no espaço público e na co-responsabilização e co-gestão da acção pública, acrescentando-lhe nomeadamente a gestão colectiva ou comunitária dos «Comuns» e a parceria na prossecução do interesse colectivo e do Bem Comum. É esse um dos temas e interesses do texto de Jean-Louis Laville, publicado neste número.

Este desafio político da Economia Solidária, que lhe é central e não acessório, e que implica novas interrogações e propostas para a Teoria Política, confronta as visões tradicionais, as quais, de forma dicotómica, dominaram (e tolheram...) o século XX, opondo a privatização e a «mercadorização» de partes da esfera pública (pelo predomínio da regulação e das respostas pelo Mercado, lógica recuperada pelo neo-liberalismo, desde os anos 80 do século XX,

e tornada dominante nas últimas décadas, com a «ajuda» das dívidas públicas²⁰ e dos argumentos orçamentais) à sua monopolização pelo Estado (nas lógicas do Estado-Providência e do Estado Socialista).

Diferentemente, a dimensão política da Economia Solidária propõe-se reconfigurar e alargar as fronteiras, os conteúdos, as responsabilidades, os protagonismos e as medidas e soluções da acção pública, acrescentando-lhe objectos (os «Comuns»), objectivos (a defesa dos interesses colectivos e comunitários e do Bem Comum), actores e actrizes (os cidadãos e cidadãs em acção colectiva) e fundamentos (a Democracia Participativa). É a própria Política e o conceito, a natureza e o sentido das políticas que é e são reformuladas/os. Trata-se de uma Inovação Política de fundo.

Pode-se dizer, deste ponto de vista, de forma simplificada, é certo, mas ilustrativa, que há um Projecto Político ambicioso, inovador e transformador na Economia Solidária, que está muito para além do Projecto Político original da Economia Social (centrado na gestão democrática interna, objectivo que aliás se mantém na Economia Solidária) e que progressivamente se foi diluindo e convertendo numa acomodação à sobrevivência à sombra institucional e financeira do Estado, e que também é muito diferente do Projecto Político implícito do Terceiro Sector, o qual, na prática, aspira a tornar-se independente do Estado, acentuando a sua privatização e «empresarialização»²¹. Ao invés da dependência ou da independência, a Economia Solidária propõe a interdependência e o reforço mútuo.

Em Portugal, a Economia Social, que domina estas áreas, tem oscilado entre: uma fidelidade aos princípios históricos originais (muito associados a algumas cooperativas e à influência do ramo português do CIRIEC – Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative); uma dependência do Estado, com perda de autonomia (muito frequente no caso das

organizações com o estatuto de I.P.S.S. – Instituições Particulares de Solidariedade Social); e uma conversão «moderna» aos encantos do mundo empresarial (a nova tendência, transversal a vários de tipos de organizações, nomeadamente associações). Em contrapartida, a Economia Solidária ainda é pouco visível e reconhecida em Portugal, dando agora os seus primeiros passos, como colectivo institucional à escala nacional, com a criação, há cerca de um ano, da RedPES-Rede Portuguesa de Economia Solidária, embora já exista como experiências inovadoras e colectivo regional, nos Açores, desde os anos 90 do século passado e desde 2000, respectivamente (ver sobre a presença/ausência da Economia Solidária em Portugal o importante artigo de Pedro Hespanha e Luciane Lucas dos Santos).

São estes os desafios que estão presentes neste número da Revista de Economia Solidária, cuja coordenação temática foi incumbida ao Professor Pedro Hespanha, sociólogo e professor jubilado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, investigador do CES – Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra, e do seu Grupo de Investigação ECOSOL, sobre Economia Solidária, além de sócio fundador da RedPES – Rede Portuguesa de Economia Solidária.

Para esse efeito, este número conta, em primeiro lugar, com o já referido artigo de Pedro Hespanha e de Luciane Lucas dos Santos, sobre «O nome e a coisa. Sobre a invisibilidade e a ausência de reconhecimento institucional da Economia Solidária em Portugal».

O segundo artigo, da autoria de Jean-Louis Laville, um dos autores de maior referência europeia e mundial e com mais obra publicada, no domínio da Economia Solidária, aborda, em geral, o tema central deste número, ou seja como é que a Economia Social e Solidária se situam face às políticas públicas.

De seguida, outro autor consagrado nesta área, Jordi Estivill, com uma larga experiência na reflexão teórica, na publicação de livros e artigos (nomeadamente nesta

Revista) e na militância activa (é, por exemplo, um dos fundadores e principais animadores da XES – Xarxa Catalana de Economia Solidária), uma análise interessante sobre as interacções que a experiência e os desafios políticos actuais da Catalunha (em particular os da sua eventual independência) estão a trazer e a provocar com as experiências e a Rede (XES) de Economia Solidária, num diálogo muito rico e prenhe de inovações e propostas políticas. Que podem ajudar a reflectir e a interrogar o caso português, atentas as enormes diferenças de contextos e de situações.

Também interessantes são as interrogações e as interpeleções que nos são propostas no quarto texto, da autoria de Aline Mendonça dos Santos e Vanderson Carneiro, ambos investigadores do Grupo ECOSOL, do CES – Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra, já referidos atrás, a partir das experiências e das «estruturas de ação política e de representação da Economia Solidária no Brasil», com um percurso muito rico e intenso nos últimos anos, agora interrompido com o «impeachment» de Dilma Rousseff.

Como quinto artigo, e na linha da política editorial da Revista, apresenta-se uma reflexão sobre as «Tensões, compromissos e articulações entre o poder local e as dinâmicas participativas locais», da autoria de Mariana Lima, Mestra em «Estudos de Desenvolvimento» do USCTE-IUL, com o apoio de Rogério Roque Amaro, como orientador e co-autor, em resultado da sua tese de mestrado, sobre uma experiência de Desenvolvimento Comunitário no concelho de Cascais (na Área Metropolitana de Lisboa), e as relações, nem sempre convergentes, por vezes mesmo conflituosas ou divergentes, entre o poder local e as dinâmicas, que se pretendem participativas, da comunidade e da sociedade civil, em geral, incluindo as que respeitam às organizações de Economia Social e Solidária, emanando ou intervindo nas comunidades locais. O que coloca, de uma maneira concreta e prática, a questão das relações da ESS com o Estado (Local, neste caso).

Finalmente, este número inclui duas notícias, partilhadas no âmbito da plataforma socioeco.org (que é um website de recursos comuns de Economia Social e Solidária, que agrupa milhares de documentos e publicações, incluindo a Revista de Economia Solidária, e centenas de vídeos, autores e organizações de ESS), à qual a Revista pertence.

A primeira refere-se à aprovação de uma nova Lei de Economia Social e Solidária na Grécia, o que pode ser uma boa interrogação para o caso português, com uma Lei (de Bases de Economia Social) muito convencional (embora aprovada por unanimidade na Assembleia da República...).

A segunda dá uma pequena nota sobre o Fórum Europeu de Economia Social e Solidária, que teve lugar em Janeiro de 2016, e sobre o apoio genérico que a O.N.U. e a União Europeia entendem dever ser dado à Economia Social e Solidária²².

NOTAS

¹ Sobre o sentido e o conteúdo deste princípio, remete-se para os principais autores que, no âmbito da Antropologia, da Antropologia Económica e da História Económica, melhor abordaram e fundamentaram as questões da Reciprocidade e da Dádiva: Maurice Godelier (cf. sobretudo: Maurice GODELIER, 1996, *L'énigme du don*. Paris, Librairie Arthème Fayard), Marcel Mauss (cf. sobretudo: Marcel MAUSS, 1925, «Essai sur le don – Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques», *L'année Sociologique*, tome I. Paris, Librairie Félix Alcan, pp. 30–186) e Karl Polanyi (cf. sobretudo: Karl POLANYI, 2001, *The Great Transformation – The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, Boston).

² Embora a Lei dos Pobres, aprovada, no tempo da Rainha Isabel, em 1601, em Inglaterra, seja considerada o primeiro embrião remoto do Estado Social do Bem-Estar moderno, só verdadeiramente a partir da Nova Lei dos Pobres, em 1834, na Inglaterra, e dos planos de previdência, centrada nos seguros de saúde, de trabalho e de velhice, promovidos por Otto von Bismarck, a partir de 1883, na Alemanha, se lançaram as bases do «Welfare State», efectivamente concretizado a partir do chamado Plano Beveridge (proposto por William Henry Beveridge), em 1942, na Inglaterra, e depois da Segunda Guerra Mundial, noutros países europeus.

³ Sobre a diversidade de regimes de Estado Social ou Estado-Providência, cf., entre outros: Gøsta ESPING-ANDERSEN, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.

⁴ Essa natureza é particularmente evidenciada no caso das mutualidades, que, na sua grande maioria, assumiram o papel de complemento dos sistemas de Segurança Social e de protecção da Saúde.

⁵ Cf.: Paul J. DIMAGGIO and W. W. POWELL, 1983, «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147–160. Cf. também: Jean-Louis LAVILLE, Dennis R. YOUNG and Philippe EYNAUD (ed.), 2015, *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise – Governance and democracy*. Routledge, London.

⁶ Cf., por exemplo, Luiz Inácio GAI-GER, 2009, «Antecedentes e expressões atuais da economia solidária», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, nº 84, pp.81–99.

⁷ Entre muitos exemplos, refiram-se: o «mutirão», do Brasil, o «kixikila», de Angola, o «djunta mon» e os sistemas de «totocaixa», de Cabo Verde, a «abota», da Guiné-Bissau, o «xitique» e o «tontonto», de Moçambique, o «xikilá» e o «kitembu», de S. Tomé e Príncipe e os sistemas de «ayni», «makipurarina», «makitakushunchik», «yanaparina» e «minka», de várias tribos indígenas dos Andes. Cf., por exemplo: Joana GUEDES e Rogério Roque AMARO, 2014, «Economia informal e experiências de crédito solidário popular na África lusófona», *Revista de Economia Solidária*, nº 7, Ponta Delgada, ACEESA, pp. 160–189; Freddy GONZÁLEZ, 2011, *El Buen Vivir, un paradigma anticapitalista*, Cambridge Winter (online), disponível em: <http://filosofiadelbuenvivir.com/publicaciones/bibliografia/>

⁸ No sentido da existência de: bibliografia de circulação e utilização académica, em línguas internacionais (inglês, francês, castelhano e/ou português); cursos e/ou disciplinas no ensino superior; em instituições de reconhecido valor, nesse domínio; e temas de investigação, sujeitos a discussão e aprovação formal pela Academia (em particular, teses de mestrado e doutoramento).

⁹ No sentido da existência de: departamentos e/ou medidas de governação sobre esse tema; organizações e/ou redes internacionais abarcando-o; e encontros, cimeiras e/ou agendas internacionais abordando-o explicitamente.

¹⁰ Cf., por exemplo, Rogério Roque AMARO, 2009, «A Economia Solidária da Macaronésia – Um Novo Conceito», *Revista de Economia Solidária*, nº 1, Ponta Delgada, ACEESA, pp. 11–29.

¹¹ Inclusive no caso da Economia Social, conceito e práticas, nascidas e exportadas a partir da Europa.

¹² O mesmo acontece aliás no das relações com o Mercado.

¹³ O caso português é específico, como se referirá mais adiante.

¹⁴ Veja-se, a este propósito, a nota inserida neste número sobre o caso grego.

¹⁵ Ver, por exemplo, José Luís CO-RAGGIO, 2011, «La presencia de la Economía Social e Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina», *Revista de Economía Solidária*, nº 3, Ponta Delgada, ACEESA, pp. 36–73.

¹⁶ Politicamente defendida por Tony Blair, no Reino Unido, e teoricamente fundamentada por Anthony Giddens (Cf. Anthony GIDDENS, 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Cambridge).

¹⁷ Modelo preconizado por David Cameron, também no Reino Unido. Cf. David Cameron's Speech – The Big Society – November 10 2009, (conservatives.com).

¹⁸ Cf., por exemplo: Maria Inês BASTOS, 2014, «Governança Partilhada em contextos de Desenvolvimento Local – o caso CLIP – Recursos e Desenvolvimento», dissertação de Mestrado em «Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais», ISCTE-IUL.

¹⁹ O tema dos «Comuns» está de novo na ordem do dia, tendo sido claramente recuperado e fecundado com contributos importantes da Economia Solidária. Será o tema de um dos próximos números da Revista de Economia Solidária.

²⁰ Que, nesta perspectiva, são completamente bem-vindas para a argumentação neo-liberal.

²¹ Como ilustram as argumentações e as modas dos «negócios sociais» (ou «social business») e dos «títulos de impacto social» (ou «social impact bonds»).

²² Repare-se que é feita uma referência a ambas, à Economia Social e à Economia Solidária, o que em Portugal ainda não está adquirido...

O nome e a coisa. Sobre a invisibilidade e a ausência de reconhecimento institucional da Economia Solidária em Portugal

Pedro Hespanha

Luciane Lucas dos Santos

Luciane Lucas dos Santos

Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Foi investigadora pós-doutoral financiada pela FCT, por meio do Programa Operacional Potencial Humano do Fundo Social Europeu (POPH/FSE). Integra, neste momento, a equipa do projeto de investigação «ALICE: Espelhos estranhos, Lições Imprevistas», coordenado por Boaventura de Sousa Santos (alice.ces.uc.pt), no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É membro do Grupo de Estudos sobre Economia Solidária (Ecosol/CES).

lucianelucasdosantos@gmail.com

Pedro Hespanha

Sociólogo e professor jubilado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, investigador do CES—Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra. É coordenador do Grupo de Estudos sobre Economia Solidária (Ecosol/CES). Sócio fundador da RedPES—Rede Portuguesa de Economia.

pedro.hespanha@gmail.com

PALAVRA CHAVE

ECONOMIA SOLIDÁRIA EM PORTUGAL
ECONOMIA COMUNITÁRIA
ECONOMIA SOCIAL
ESTADO

KEY WORD

SOLIDARITY ECONOMY IN PORTUGAL
SOCIAL ECONOMY
COMMUNITY ECONOMY
STATE

RESUMO

Este artigo analisa o conceito de Economia Solidária em Portugal, buscando diferenciá-lo de outras nomenclaturas relacionadas. Faz inicialmente uma breve discussão acerca dos limites da Economia como campo de conhecimento, propondo a Economia Solidária como uma alternativa para a construção da autonomia económica e simbólica dos sujeitos. Ao propor uma tipologia inicial e um conjunto de critérios, o texto problematiza a relação da Economia Solidária com as entidades de Economia Social e, principalmente, com o Estado—central e local. Neste sentido, busca-se mostrar que o caráter coletivo/comunitário da Economia Solidária pode ficar comprometido já à partida pela necessária institucionalização de experiências informais desde o seu início. Ao mesmo tempo, observamos, contraditoriamente, que as iniciativas de Economia Solidária continuam invisíveis ou de pouco reconhecimento no âmbito das políticas públicas, apesar dos seus possíveis contributos para a redução da vulnerabilidade social e para a articulação dos cidadãos por um outro tipo de consumo.

ABSTRACT

This paper analyzes the concept of Solidarity Economy in Portugal, seeking to differentiate it from other related nomenclatures. Initially makes a brief discussion about the limits of economics as a field of knowledge, proposing the Solidarity Economy as an alternative to the building of economic and symbolic autonomy of the subjects. In proposing an initial typology and a set of criteria, the text discusses the relationship between Solidarity Economy and both social economy and (central and local) state. In this sense, it seeks to show that the collective/communitarian dimension of Solidarity Economy can be challenged by the inevitable institutionalization of informal experiences since its inception. At the same time, it found, paradoxically, that the Solidarity Economy initiatives remain invisible or with little recognition by public policies, despite their potential contributions to the reduction of social vulnerability and to the articulation of citizens towards an alternative type of consumption.

1. Introdução

A Economia Solidária em Portugal, embora ainda tímida relativamente às suas potencialidades, revela condições propícias para se desenvolver como prática social e económica, com contributos significativos na produção e reprodução da vida material. Além de formas associativas e de cooperação, as relações de reciprocidade (que vemos com mais nitidez no meio rural) e as pequenas trocas presentes no quotidiano português são exemplos de que uma outra economia se desenrola na contramão das urgências e do imaginário de performance que anima a economia de mercado. Também contribui para este florescimento o intercâmbio científico (e que tem se intensificado) com países onde a Economia Solidária conquistou um lugar de destaque—sobretudo o Brasil e a França. Por todas estas questões, entendemos que a Economia Solidária em Portugal tende a fortalecer-se e a consolidar algumas de suas manifestações.

Ainda assim, embora o conceito já tenha construído uma certa trajetória na Europa, especialmente nos países francófonos, o termo mantém-se pouco utilizado em território português, constituindo-se como tema relativamente recente em universidades e centros de investigação. A relação intrínseca com a temática da Economia Social—coincidindo com ela em certos pontos e se distanciando de forma bastante evidente em outros—torna a Economia Solidária um campo de estudos ao mesmo tempo estranho e familiar. Tendo em comum o cooperativismo e certas experiências de crédito associativo, a Economia Solidária particulariza-se por enfatizar as iniciativas económicas coletivas (formais ou não), caracterizadas pela autogestão, pelo trabalho associado e pela solidariedade—entendida aqui não como relação desigual de ajuda, mas como redistribuição equitativa de oportunidades, bens e resultados.

Constituindo práticas económicas que escapam à lógica usual da produção e do consumo capitalistas, a Economia Solidária tem encontrado terreno bastante fértil nos países da América Latina (nomeadamente o Brasil), em que a associação—em termos de produção, consumo, comercialização e crédito—se tornou uma forma de luta contra a exclusão social e económica, bem como um modo alternativo de criação de emprego e de rendimento. Contudo, mais do que uma economia alternativa proveniente dos setores populares com vista a garantir a sobrevivência, a Economia Solidária conformou-se, em muitos países, como uma alternativa à economia capitalista, traduzindo-se em uma infinidade de experiências que apontam para uma outra economia possível: cooperativas de trabalhadores; cooperativas de produção, serviço ou consumo; empresas autogestionárias; comércio justo; redes solidárias de troca; bancos comunitários, entre uma infinidade de iniciativas.

Em Portugal, especificamente, ao mesmo tempo que o termo ganha mais evidência, sobretudo diante da busca de alternativas para lidar com a crise económica na Europa, muitas experiências comunitárias e informais, com uma racionalidade totalmente diversa, saem da profunda invisibilidade a que foram submetidas frente ao predomínio do modelo capitalista de produção e consumo. Cabe, entretanto, ressaltar que estas experiências não se encaixarão necessariamente nas categorias encontradas e já consolidadas na Economia Solidária de países como o Brasil—o que de forma alguma diminui sua relevância e potencial transformador. Em Portugal—e na Europa, de um modo geral—, assistimos a uma subtil e progressiva revalorização de certas dinâmicas comunitárias e vicinais que apontam para uma insatisfação com os rumos da Economia, como a conhecemos em resultado dos efeitos que ela tem provocado no contexto social e no meio ambiente. Multiplicam-se as iniciativas ligadas ao Movimento de Transição, as que buscam uma relação direta entre produtores e consumidores,

as que fortalecem a articulação entre vizinhos (a exemplo dos jardins comunitários e comestíveis¹) e as que se baseiam em propostas de consumo crítico e solidário. Ao lado destas iniciativas que nascem nos espaços urbanos e rurais e rapidamente se disseminam, outras tantas formas de organização comunitária voltam a ser recuperadas pelo imaginário português. A Economia Solidária tem estado atenta a estas formas coletivas de organizar o espaço e a economia nas aldeias.

É de se lembrar, mais uma vez, que Portugal, na sua condição semi-periférica, constitui um espaço privilegiado de experiências esquecidas, potencialmente contra-hegemônicas e silenciadas por um imaginário dominante de crescimento e desenvolvimento nacional. A recuperação destas experiências de reciprocidade e associativismo, em que a dimensão comunitária permite a reunião equitativa e não-hierárquica de saberes diversos—urbanos, populares, camponeses—constitui uma oportunidade singular de se repensar Portugal como possível espaço de sociabilidades ocultas, de racionalidades económicas paralelas e de um manancial de experiências contra-hegemônicas ainda não completamente identificadas pelas Ciências Sociais. Embora as pesquisas apontem para poucos estudos portugueses no tema da Economia Solidária, uma infinidade de experiências informais—que não se enquadram como cooperativas, associações ou mutualidades—apontam para diversas iniciativas solidárias a serem sistematizadas: de hortas urbanas a fornos e eiras comunitárias, de circuitos curtos a cooperativas de consumo, de sistemas comunitários e vicinais de distribuição e comercialização a redes colaborativas solidárias mais amplas.

Tendo em conta a invisibilidade destas experiências, o artigo que escrevemos busca lançar luz sobre dois pontos:

1—A baixa porosidade do discurso da Economia Solidária em Portugal, apesar de todas as evidências que apontam para a presença ativa de outras racionalidades económicas, tanto nas cidades como no meio rural e

2—O défice do reconhecimento institucional no contexto português, o que não só tem impacto nas possibilidades de disseminação da Economia Solidária como prática regular no País mas também na sua transformação em objeto de políticas públicas, nomeadamente no plano das autarquias. Fazendo uma breve análise da situação da Economia Solidária em Portugal—em que discutimos as suas possibilidades de expansão e os seus limites—procuramos traçar um panorama da situação atual e dos dilemas futuros. A institucionalização excessiva por que têm passado as iniciativas portuguesas no âmbito da Economia Social voltadas ao combate da vulnerabilidade social demonstra o difícil caminho por percorrer. A institucionalização excessiva pode, como veremos a seguir, sufocar os princípios sobre os quais a Economia Solidária se sustenta. Por sua vez, a relativa indiferença do Estado (e de outras instituições) à articulação dos próprios cidadãos contribui para um avanço tímido, entre a surpresa, o receio e a falta de investimento.

Na primeira parte deste artigo, faremos uma breve retrospectiva do conceito e dos princípios que fundamentam a Economia Solidária de um modo geral. A seguir, discutiremos a Economia Solidária em Portugal, apresentando brevemente suas características gerais, potencialidades e limites. Na terceira parte do artigo, problematizaremos a invisibilidade destas iniciativas no caso português, procurando levantar algumas hipóteses que expliquem as suas raízes e consequências. Por fim, lembrando as dimensões políticas que a ES pode assumir nos territórios em que se expande, no sentido de dotar os sujeitos de uma visão crítica sobre a realidade em que vivem, estimulando-os a organizar a vida material por uma outra lógica, analisaremos as razões que fundamentam a falta de reconhecimento pelo Estado e instituições públicas.

2. De um outro modo de pensar a economia à Economia Solidária

A Economia tem sido alvo de críticas diversas, seja por especialistas e académicos de diferentes áreas, seja por setores da sociedade civil que nem sempre vêem sentido nos impactos constantes vividos na gestão quotidiana de seus recursos. Cabe aqui, entretanto, uma pergunta: de que Economia estamos exatamente a falar?

Embora existam diferentes correntes do pensamento económico, a «Economia» a que usualmente nos referimos quando falamos de economia mainstream é de orientação neoclássica, marcada por uma valorização excessiva daquilo que é calculável e por um explícito desprezo por toda a dimensão não-económica subjacente à constituição do económico como tal (Zein-Elabdin, 2004; Callari, 2004). Assim, a matematização da Economia pós revolução marginalista—em que o trabalho como medida de valor cede lugar ao princípio da utilidade, baseado na oferta e na procura²—, não só confere um falso tom de neutralidade à teoria económica, como ainda dificulta a perceção acerca do lugar que ocupam os seus agentes na conformação das idiossincrasias do mercado.

Escolas heterodoxas da Economia, que se insurgem contra esta abordagem redutora na explicação dos fenómenos económicos, apresentam outras abordagens e leituras, de que as vertentes marxista, feminista e institucionalista são exemplos a ter em conta (Zein-Elabdin, Charusheela, 2004).

Contudo, como lembra McCloskey (1983), predomina na Economia um credo modernista, envolto em metas não necessariamente atingíveis de predição, experimentos claramente observáveis e objetividade. Partindo de Paul Feyerabend (1993), com sua crítica ao método científico nas ciências naturais, McCloskey (1983), apesar de um adepto do livre mercado, expõe as fragilidades daquilo que ele chama de «retórica da Economia». E vai mostrar, neste sentido, o excesso de confiança dos economistas nas estatísticas³ e na condição

de apontarem, pelo método científico, a falseabilidade de premissas na construção do edifício epistemológico da Economia. McCloskey não está sozinho. Por uma via diferente, a da ontologia económica, Lawson (2009:101), discutindo o desencontro entre a realidade pressuposta nos métodos escolhidos pelos economistas e a natureza propriamente dita da realidade social observada, vai apontar a irrelevância do formalismo para garantir a precisão dos resultados.

São as abordagens heterodoxas, entretanto, que, na contramão da aposta no formalismo, vão reafirmar outras dimensões da Economia. Com atenção a aspetos específicos da dinâmica económica, o Institucionalismo, por exemplo, vai buscar pensar a Economia a partir de sua complexidade no mundo real, observando a dinâmica entre os agentes, a interferência do ambiente na conformação desta dinâmica e a fragilidade da teoria da escolha racional para explicar os fenómenos económicos (Reis, 1998). Dito de outro modo, o institucionalismo vai observar a tessitura e a dinâmica de relações que conformam o económico num determinado contexto, explicando como as pessoas organizam, em interação, a sua vida material. À frente desta análise institucional, que opõe uma perspetiva substantivista a uma abordagem formalista da Economia⁴, Karl Polanyi (1957) vai demonstrar o equívoco epistémico de se tomar a economia por uma de suas formas históricas, o mercado⁵, confundindo-se as preocupações deste mercado (a exemplo da formação de preços) com outros modos de constituir a vida material, em que perspetivas como esta deixam de ser essenciais (Machado, 2012; Laville, 2008). Neste sentido, pode-se dizer que Polanyi vai também questionar a universalidade da teoria económica moderna (Humphrey apud Machado, 2012).

Além disto, ele também vai demonstrar o processo de descontextualização (*disembedding*) por que a economia capitalista tem passado (Polanyi, 1957; Machado, 2010), tendo em vista a dissociação da esfera do económico relativamente ao contexto

das relações sociais em que ocorre. Questionando a pertinência desta desconexão, Polanyi (1957) vai argumentar que a economia se subordina às relações sociais (e não o inverso), sendo ela parte do social e não um aspecto determinante dele.

A abordagem institucionalista, entretanto, não está sozinha nestes questionamentos. Muitos autores têm se disposto a repensar os axiomas da Economia, sobretudo a neoclássica, como parâmetros de análise—sobretudo diante da sua grande influência nas ciências sociais. Vários aspetos da (re) produção social, de indiscutível relevância para o pleno funcionamento não só das engrenagens da produção capitalista mas também da organização mais ampla da vida material, têm sido reiteradamente subestimados, a exemplo do trabalho feminino não-pago e das tarefas relativas ao cuidado. A economia feminista tem propiciado, neste sentido, análises contextuais importantes. Dão visibilidade ao que a Economia mainstream insiste em ignorar, com alguns autores do campo chegando a propor formas de quantificação deste trabalho, com o objetivo de salientar a sua importância para a provisão do domicílio (Nelson, 2005; Waring, 1988; Coelho, 2009). E, assim, outros elementos que usualmente ficam de fora da Economia mainstream começam a aparecer em diferentes análises, mostrando as invisibilidades naturalizadas⁶ do discurso económico.

E se as economias feministas ressaltam outras dimensões da organização da vida material que a economia mainstream não considera em sua matematização do quotidiano, outras temáticas, igualmente invisíveis, vão aparecer em agendas paralelas, como o demonstra o campo das economias comunitárias (Gibson-Graham, 1996, 2006, 2007; Miller, 2013)⁷.

Conforme ressaltam Gibson-Graham (1996, 1996), o que vemos da Economia é ainda uma parte muito pequena daquilo que a constitui no seu todo. Como na visão de um iceberg, identificamos aquilo que salta aos olhos—a saber, o trabalho assalariado, a produção capitalista e o mercado—, ficando fora

do nosso campo de visão muitas outras formas através das quais usualmente «produzimos, trocamos e distribuímos valores» (Gibson-Graham, 2007: 1). É nesta zona cinzenta, entretanto, que uma parte significativa das trocas económicas diárias acontecem: trocas entre vizinhos, circulação de bens e recursos entre familiares, trabalho não-pago, redes informais de trocas, cooperativas de consumo e produção, empresas sociais, voluntariado, experiências envolvendo dádiva, entre uma infinidade de outras possíveis (*ibidem*).

Mais do que salientar as diferentes formas de se realizar as trocas económicas, as economias comunitárias vão além: elas promovem um alargamento epistemológico da economia como campo de saber (Santos, L., 2015) à medida que questionam algumas premissas tomadas como axiomas, relativamente às formas de estabelecer comensurabilidade, remunerar o trabalho e distribuir excedentes⁸ (Gibson-Graham, 2007).

As economias solidárias, neste caso, apresentando fortes pontos de contacto com as economias comunitárias (Miller, 2013), trazem exemplos concretos deste alargamento epistemológico da Economia. Os exemplos são vários. Clubes e feiras de trocas escolhem bens do quotidiano como medida básica de valor para paridade—uma dúzia de ovos, um certo número de garrafas recicláveis, um pão (Santos, L., 2012, Santos e Silva, 2014; Soares, 2011). Do mesmo modo, moedas complementares propõem, na ausência do dinheiro, uma forma diferente de remunerar o trabalho—inclusive de voluntários—, dinamizando trocas entre pessoas e coletivos⁹. A distribuição desigual de excedentes, por sua vez, também é posta em xeque na sua pretensa universalidade: na economia solidária, grupos podem decidir, via autogestão, redistribuir recursos recolhidos coletivamente, de acordo com as necessidades específicas de seus membros (Santos, L., 2013).

Diante de inúmeros exemplos retirados do dia-a-dia – que comprovam que a tríade salário-mercado-empresa não representa a dinâmica social do provimento na sua totalidade –, abre-se um espaço importante para desmistificar a Economia, assinalando que não são unânimes nem os seus critérios de análise nem as regras que atualmente norteiam a vida material dos sujeitos. Neste contexto, a Economia Solidária se consolida com uma proposta diferente.

3. Repensando a Economia Solidária, seus contributos e suas limitações

Partimos de uma definição ampla de economia solidária. Grosso modo, ela pode ser vista como o conjunto dos arranjos económicos colectivos de produção, consumo, comercialização e crédito (incluindo as iniciativas de reprodução social geridos pelos próprios cidadãos, a exemplo de alguns serviços de proximidade), em meio rural ou urbano, que estejam baseados na gestão partilhada, na solidariedade (como redistribuição equitativa de bens e oportunidades) e na cooperação. Engloba, portanto, uma diversidade de atividades económicas baseadas em relações colaborativas e em princípios de gestão democrática, distinguindo-se da economia de mercado – que predomina largamente nas sociedades contemporâneas e está assente em relações de competição e princípios de valorização do capital.

Alguns aspetos merecem ser sublinhados nesta definição. Primeiro, a autogestão como método democrático de tomar decisões e de se autogovernar. Entendida como uma consequência da decisão de desenvolver uma atividade económica baseada no trabalho associado, em que as decisões fundamentais têm de ser tomadas pelo coletivo, a autogestão vai muito além da co-responsabilização dos trabalhadores pelos resultados do empreendimento ou da sua participação na organização do processo produtivo que marcaram as experiências jugoslava e do capitalismo cogestionário.

Sendo um modo de os próprios grupos sociais solucionarem coletiva e autonomamente os seus problemas, as iniciativas de economia solidária não se confundem com os modos de intervenção social através dos quais uma organização ou entidade visa solucionar problemas sentidos por grupos sociais desfavorecidos.

Um segundo aspeto a ressaltar nestas experiências é a presença acentuada da informalidade, própria de uma economia de dádiva e de reciprocidade – produto de relações fortes dentro dos grupos primários e fundada no interconhecimento e na interdependência. Ainda que particularmente visível nas iniciativas de economia solidária com raízes na economia popular, a informalidade atravessa igualmente as iniciativas que emergem nas sociedades mais afluentes, tendo origem em grupos sociais que não partilham da distribuição da riqueza ou que se sentem mais inconformados pela alienação consumista.

Um terceiro ponto refere-se ao sentido de solidariedade, ainda mal compreendido em certos contextos onde a Economia Solidária começa a ganhar força e confundido com a ideia de ajuda à população carenciada. O atributo da solidariedade, aqui, identifica-se com a redistribuição equitativa de oportunidades, bens e resultados entre iguais, entre pessoas e grupos que partilham os mesmos problemas e aspirações, envolvendo fundamentalmente uma cooperação baseada em relações de proximidade e de confiança, cimentadas na vontade de superar dificuldades comuns, de partilhar os recursos e de concertar os interesses particulares com o objetivo último de viver melhor. Esse cimento que aproxima as pessoas pode ter os fundamentos mais diversos e, não raro, ela combina vários deles: ethos da similitude, consciência da interdependência social ou da dívida social, imperativo de natureza religiosa, política ou ética (Stjerno, 2004; Paugam, 2007; Sennett, 2012). A solidariedade da Economia Solidária não se confunde, portanto, com aquela outra solidariedade,

de base religiosa ou laica, fundada nos valores da caridade, do altruísmo ou da filantropia. A ética empresarial, a responsabilidade social das empresas, o empreendedorismo social e o voluntariado social são as expressões mais comuns deste outro tipo de solidariedade, assimétrica e paternalista. Coexistindo muitas vezes e tendo ambas um papel relevante a desempenhar, a sua gênese, filosofia e trajetória são bem distintas e em certa medida concorrentes.

Existe também uma diferença, neste caso menos clara, entre a Economia Solidária e aquilo que se tem designado de Economia Social, ou seja organizações destinadas a prestar serviços aos seus membros ou à comunidade, com autonomia de gestão e controlo democrático, em que o lucro é um objetivo secundário. Tendo uma origem comum, a Economia Social – que surge da luta da classe trabalhadora, no século XIX – foi-se institucionalizando, ou seja assumindo um papel reconhecido e apoiado pelo Estado, à medida que este foi assumindo crescentes funções providenciais. Da Economia Social fazem parte, hoje, as cooperativas, as mutualidades e as associações, embora parte da dimensão política destas iniciativas se tenha perdido. As iniciativas mais espontâneas, inovadoras e democráticas, mais difíceis de enquadrar institucionalmente, foram ficando de fora e a Economia Solidária tornou-se assim a designação comum destas formas emergentes ou das formas tradicionais não enquadráveis.

Um quarto aspeto a se ter em conta diz respeito à existência duma dimensão política nestas iniciativas da Economia Solidária. Tal dimensão, que nem sempre é assumida como tal, identifica-se, antes de mais, com a sua condição de contrapoder e manifesta-se de múltiplas formas:

a/ na resistência – ou na procura de alternativas – a um sistema de relações económicas que, através do estímulo à competição e ao risco, favorece a posição daqueles que têm mais recursos e mais poder;

b/ numa re-significação do tecido democrático, ampliando o poder de deliberação dos sujeitos, desmercantilizando a vida (Santos, 2011) e aprofundando direitos, muitos dos quais relacionados com lutas (feministas, ecológicas, anti-coloniais) invisibilizadas pelo capitalismo como modelo civilizacional; e

c/ numa gama muito diversa de práticas de expressão política: da reivindicação contestatária à auto-resolução dos problemas, da organização de movimentos de base à disseminação de agendas de luta pelos direitos de cidadania, da pressão sobre as instituições à resistência ativa ou passiva perante as imposições destas (Laville, 2009: 21). Acresce ainda que, sendo um espaço de vida associativa e de deliberação coletiva, as iniciativas da Economia Solidária funcionam como escolas de democracia, polos de defesa do interesse público e motores do envolvimento cívico, do mesmo modo que, enquanto espaços comunicativos, elas desenvolvem as capacidades de manter debates, derimir conflitos e estabelecer consensos entre indivíduos com valores, interesses e identidades diversas (Enjolras, 2015). A relevância de um projeto de democratização da economia a partir do envolvimento comprometido dos cidadãos evidencia-se também pela criação e disseminação de uma cultura democrática e participativa a partir de práticas económicas geradas na resolução de problemas da vida quotidiana das pessoas.

Importa referir que em outras formas de cooperação, como é o caso da Economia Social, em que o reconhecimento institucional e a competição num espaço dominado pelo sistema capitalista enfraqueceram a sua condição de contrapoder, a dimensão política não se encontra tão desenvolvida como na Economia Solidária.

O quinto ponto diz respeito ao desenho que as iniciativas usualmente assumem. A economia solidária combina modos de agir económico que permitem utilizar de uma forma mais eficaz os recursos disponíveis (trabalho, redes sociais, consciência coletiva) para contrariar as condições adversas. É o que acontece, por exemplo, em certos serviços de proximidade, criados em ruptura com instituições fortemente ideologizadas ou descentradas do cidadão utilizador, em que as preocupações com o respeito pelos cidadãos aguçaram o empenhamento da sociedade civil e a promoção de formas de cidadania ativa (Laville, 2009: 38). Um outro exemplo consiste na associação de produtores agrícolas familiares e de consumidores para o abastecimento de bens alimentares. Partilhando as mesmas preocupações com a qualidade alimentar e também a sua distância face aos mercados agroalimentares, eles concertam formas integradas de produção e consumo que lhes permitem evitar as poderosas cadeias de intermediação do comércio alimentar e viver melhor (Bernon, 2013).

4. A economia solidária em Portugal: principais características, desafios e perspectivas

Sendo Portugal uma sociedade da semiperiferia do sistema mundial, evidencia, também neste aspeto, uma dualidade de formas de economia solidária que simultaneamente se aproximam e se afastam dos modelos do centro e da periferia. Ou seja, a economia solidária combina formas em que a motivação predominante é a criação de trabalho e rendimento para a população em situação de vulnerabilidade socioeconómica com outras em que a motivação é enfrentar a crise do Estado-Providência, a desvalorização do trabalho e a degradação da qualidade de vida com respostas de iniciativa coletiva e empenhamento solidário que permitam uma vida digna.

Essa dualidade manifesta-se na polarização, por exemplo, entre as formas de economia de subsistência baseadas na reciprocidade—fornos e eiras comunitárias, troca direta entre produtores e consumidores, mutualismo popular, entreatajuda vicinal—e as formas de economia baseadas na redistribuição e na cooperação alargada—cantinas e hortas urbanas, cooperativas de consumo, redes colaborativas de produção local, moeda social e banca ética, feiras de troca e bancos de horas.

Apesar de não existir ainda nenhum mapeamento das iniciativas de Economia Solidária em Portugal, vários estudos têm vindo a dar conta de sua diversidade (Hespanha, 2009; Valentim, 2011; Guerreiro, 2013). Mas apesar destas pistas, a ausência do mapeamento tem mantido lacunas na descrição mais detalhada de uma possível tipologia. Entendemos que, dadas as características específicas do contexto português, o esboço mais consistente de uma teoria sobre a Economia Solidária em PT só será efetivamente possível diante de uma maior presença no terreno, de uma análise mais qualitativa de experiências que hoje são enquadradas em outras categorias e da sistematização destas iniciativas nas diferentes regiões (com atenção ao urbano, mas também ao rural).

É de se ter em conta que a inexistência deste mapeamento em Portugal até à presente data—ou mesmo de um levantamento preliminar das múltiplas iniciativas coletivas de produção, consumo, comercialização e troca que ocorrem nas diferentes regiões—tem contribuído, entre outras coisas, para confundir (e esbater) permanentemente, os limites que separam a Economia Solidária de outras terminologias que a ela, vez por outra, são associadas. Esta confusão usual tem um efeito perverso: contribui para manter em situação de invisibilidade e desvalorização aquelas experiências que sendo comunitárias e informais—muitas delas com fortes raízes no passado, a exemplo da entreatajuda camponesa e do mutualismo rural—escapam a um imaginário de crescimento económico e controle social do Estado. Neste sentido, tais

experiências são socialmente produzidas como ausência, ou seja, como «uma alternativa não-crível (...), invisível à realidade hegemônica do mundo» (Santos, 2007: 29).

Entendemos que este levantamento exploratório é absolutamente necessário para a clarificação dos contornos que distinguem, por exemplo, a Economia Solidária das iniciativas institucionais da Economia Social¹⁰ e, também, das que são usualmente compreendidas no âmbito do empreendedorismo social. Hoje, é bastante comum que estas expressões se misturem no contexto português, contribuindo para a invisibilidade da Economia Solidária – ponto que trataremos na próxima secção.

As experiências ou iniciativas da Economia Solidária e da Economia Social podem distinguir-se a partir de três critérios principais: os sujeitos que as levam a cabo, a sua relação com o Estado e o objetivo social que as move.

Com base nesses critérios, é possível caracterizar a Economia Social em Portugal pelos seguintes atributos: o agente indutor das iniciativas é uma instituição e não os indivíduos envolvidos na atividade desenvolvida; existe uma relação muito estreita entre estas instituições e o Estado em que este reconhece o seu papel na implementação das políticas de bem-estar, mas ao mesmo tempo tutela e condiciona a sua autonomia (o setor da Economia Social é um resultado do pacto da socialdemocracia e do Estado de Bem-estar); o objetivo da Economia Social é colmatar as lacunas sociais verificadas nas diferentes comunidades; os objetivos e a gestão das instituições não são partilhados com as comunidades a quem se dirige a sua ação. Ela não se foca «necessariamente» em atividades ditas económicas, abrangendo outras valências (como a educação, a assistência social, a cultura etc).

A Economia Solidária, por sua vez, caracteriza-se de um outro modo (Hespanha e Santos, 2012; Hespanha et al., 2014): o agente promotor da experiência são as próprias comunidades ou coletivos de indivíduos que se organizam – por vezes de maneira informal – para enfrentar juntos

uma situação de adversidade; ela pode contar com o apoio e o acompanhamento de entidades públicas ou privadas, mas a gestão da iniciativa é do coletivo; a sua relação com o Estado não constitui uma característica distintiva. As iniciativas são autónomas, no sentido em que não são determinadas pelo Estado ou por instituições que o representem; o objetivo das suas iniciativas – de natureza essencialmente económica e se originando, por vezes, do encontro oportuno entre associativismo e economia popular – inscreve-se, como resalta Laville (2011a, 2011b), numa proposta mais ampla de transformação social, democratização da economia e reformulação do conceito de espaço público. Neste sentido, a Economia Solidária ultrapassa os termos de uma economia de inserção, à medida que se compromete com uma dimensão política, não só nos termos de uma construção da autonomia do sujeito mas também de um alargamento do conceito de ‘económico’, com o respectivo questionamento das diretrizes relacionadas ao mercado capitalista. Ou seja, a Economia Solidária constitui uma das formas (não a única) de questionar na prática muitos dos preceitos valorizados por uma economia mainstream de cariz neoclássica.

Embora haja quem busque aproximações, as diferenças entre a Economia Solidária e o Empreendedorismo Social são ainda mais vincadas¹¹. Enquanto este último constitui um modo de intervenção social (designadamente, projetos sociais) através do qual uma organização ou entidade visa solucionar problemas sentidos por grupos sociais desfavorecidos, a Economia Solidária consiste num modo de os próprios grupos sociais solucionarem coletiva e autonomamente os seus problemas. Se a sustentabilidade e a inovação são prioridades para o Empreendedorismo Social, a Economia Solidária prioriza a cooperação autónoma e a gestão democrática das iniciativas. Os pontos de partida conceituais e os elementos mais valorizados por ambas as perspetivas não são coincidentes, embora seja comum que as duas expressões partilhem, à primeira vista, um mesmo referencial semântico. No caso do

Empreendedorismo Social, entretanto, pode-se dizer que ele está assente nas seguintes prerrogativas em Portugal:

- 1—não tem um foco necessariamente coletivo, podendo tratar-se de iniciativas em que o indivíduo em vulnerabilidade socioeconómica é estimulado a abrir seu próprio negócio para enfrentar o desemprego estrutural ou a falta de oportunidades numa determinada área laboral;
- 2—há uma preocupação acentuada com a replicabilidade, de modo que os conceitos de escala e de impacto são fundamentais para a avaliação do contributo das experiências;
- 3—há também uma preocupação com a eficiência das experiências, entendida esta como uma medida de adequação ao mercado, o que leva à necessidade prévia de preparar o empreendedor para a relação com o mercado;
- 4—adota as linguagens da gestão e do marketing de modo a tornar as iniciativas mais atraentes tanto para o mercado quanto para as instituições financiadoras de projetos.

A Economia Solidária, por sua vez, enfatiza outros elementos. Foca-se na articulação coletiva e na gestão compartilhada, dois atributos que contribuem não só para a autonomia económica mas também para a autonomia simbólica dos sujeitos implicados¹². A escala e o impacto, embora tenham cada qual sua importância, não definem em absoluto as experiências de Economia Solidária. Quanto à escala, a preocupação maior é com a adequação da experiência ao contexto específico onde ela se desenvolve para responder a necessidades particulares e não tanto com o modo como essa resposta se pode replicar em grande escala (essa é mais a preocupação dos investidores e dos doadores). Quanto ao impacto, as métricas amplamente empregadas pelo mercado não constituem a base para a análise das iniciativas de Economia Solidária, pelo facto de essas métricas terem menos importância para as vidas das pessoas do que a autonomia trazida pela ação coletiva. A relação

com o mercado (ou, pelo menos, o isomorfismo com o mercado), tão valorizada pelo Empreendedorismo Social, é, por sua vez, bastante problematizada na Economia Solidária, que aposta na possibilidade de coexistência de uma outra racionalidade económica (Santos, 2008). Embora a ES não rivalize necessariamente com o mercado, podendo em algumas circunstâncias até interagir com ele, ela busca, em essência, prescindir do mercado, estimulando formas não-capitalistas de produção, consumo e crédito. Neste sentido, métricas amplamente empregadas pelo mercado não constituem a base para análise das iniciativas de ES.

Figura 1
A Economia Solidária, a Economia Social e o Empreendedorismo Social em Portugal

Tipo	Economia Solidária	Economia Social	Empreendedorismo Social
Agente	coletivos de cidadãos	instituições	indivíduos/coletivos com suporte de instituições
Objetivo	construir autonomia; estimular respostas da própria comunidade à vulnerabilidade social	prover respostas a situações de vulnerabilidade social	resolver questões sociais através de um modelo de eficiência
Estado	pode contribuir mas não interfere	dá diretrizes	pode fomentar através de recursos mas não interfere
Mercado	a relação é mínima; os critérios do mercado são postos em xeque	a relação é bem-vinda	adequam-se produtos e serviços ao mercado
Democracia	fortalece a participação direta através da auto-gestão	objetivo social predominante sobre participação	o foco é o indivíduo e não o coletivo
Gestão	pelo coletivo da iniciativa (pode ser incubada)	pela instituição	pelo coletivo da iniciativa (pode ser incubada)

Apesar das distinções conceituais, nem sempre é fácil definir o que pertence ou não ao campo da Economia Solidária em Portugal. Daí a relevância—e mesmo urgência—de um estudo mais aprofundado sobre o conjunto de experiências que encaixam nesta designação. Tendo em conta o pouco reconhecimento daquilo que é informal no contexto português (ainda muito confundido, em alguns casos, com o ilegal) e a preocupação em adequar-se a um enquadramento europeu, entendemos que só um levantamento mais minucioso das experiências coletivas/comunitárias portuguesas poderá dar-nos uma ideia mais precisa dos contornos da Economia Solidária por aqui. Contudo, tendo em conta as nossas experiências no terreno e as particularidades da Economia Solidária que identificamos relativamente a outras experiências que com ela dialogam, estabelecemos alguns critérios para a identificação das iniciativas. Estes critérios podem variar relativamente ao conjunto de pressupostos adotados em outros países. Ressaltamos, também, a possibilidade de que algumas iniciativas não se encaixem em todos os critérios. Deste modo, são consideradas pelo Eco-sol/CES¹³ iniciativas de Economia Solidária em Portugal (doravante IES) aquelas que:

- 1—implicam sempre práticas coletivas de atividade económica (seja na produção, no consumo, no crédito, na distribuição, na comercialização e/ou na reprodução social);
- 2—envolvem processos de decisão partilhada e democrática, configurando a presença da auto-gestão ou co-gestão;
- 3—podem referir-se, também, a práticas comunitárias, em que se revelem como elementos norteadores a entreadajuda e o fazer coletivo;
- 4—implicam uma forma específica de distribuição dos resultados, qual seja a de distribuição equitativa destes mesmos resultados;

- 5—estão baseadas numa perspetiva bastante específica de solidariedade, vista como distribuição equitativa de bens e oportunidades;
- 6—estão comprometidas, à partida, com as perspetivas de autonomia económica e simbólica dos sujeitos nela envolvidos, o que significa que estes não são só assistidos mas também instados a criar as próprias soluções;
- 7—primam pela simetria entre as partes na relação que estabelecem entre si.

No seu conjunto, distinguimos dois tipos principais de agentes—as iniciativas de economia solidária propriamente ditas (IES) e as entidades de apoio às iniciativas (EAI). São estas últimas (figura 3), aliás, as que constituem ponto de intersecção entre a Economia Solidária e a Economia Social—já que é comum vê-las, em Portugal, incubando, promovendo e/ou apoiando tais experiências. O que diferenciara as IES de outras promovidas e desenvolvidas pelas entidades de Economia Social será o facto de as primeiras implicarem:

- 1—autogestão por parte dos cidadãos ou, no mínimo, a participação direta nos rumos e no conjunto de decisões que afetem a iniciativa;
- 2—distribuição equitativa dos resultados e das oportunidades entre os membros e
- 3—construção coletiva de uma iniciativa económica de produção, consumo, comercialização ou crédito.

Na figura 2, apresenta-se o esboço de uma tipologia para a Economia Solidária no contexto português, deliberadamente sem menção de exemplos dentro de cada categoria pois, apesar de já existirem alguns estudos que identificam alguns desses exemplos, torna-se necessária uma investigação de maior fôlego no terreno para sua confirmação como iniciativas efetivas de Economia Solidária.

Figura 2
Iniciativas de Economia Solidária e entidades de apoio às IES em Portugal Esboço de uma tipologia (Ecosol/CES)

Tipologia	Iniciativas de Economia Solidária em Portugal (IES)
Arranjos coletivos (formais e informais) de produção, consumo, comercialização e crédito; e de criação de projetos	Cooperativas e associações (formais /informais) de cunho popular; grupos de consumo; mercados solidários de trocas; mutualidades populares (como fundos rotativos, poupanças coletivas, mútuas de gado e sistemas de rega coletiva); coletivos de cidadãos para a consolidação da Economia Solidária
Práticas de entreaajuda comunitária na produção	Formas comunitárias de entreaajuda na produção (pastoreio, vindima, colheitas e construção de habitação)
Gestão comunitária de recursos rurais	Equipamento comunitário: fornos, cozinhas comunitárias, eiras, represas, açudes, barrocas, levadas, poços, lavadouros, moinhos; baldios
Práticas coletivas e urbanas de valorização dos espaços públicos e/ou comunitários	Hortas urbanas e comunitárias; projetos coletivos de relação com a cidade; oficinas comunitárias
Serviços de proximidade no âmbito da reprodução social (com participação direta de cidadãos na gestão do serviço)	Escolas auto-geridas, creches parentais
Formas de articulação entre produtores e consumidores	Circuitos curtos e confiança; confecção de cabazes de alimentos da agricultura biológica, familiar e tradicional
Economia de proximidade	Circuitos de troca com moeda social, mercearias solidárias, redes colaborativas de produção local
Práticas de finanças solidárias	Moedas complementares, moedas de transição, banca ética, bancos de tempo
Comércio Justo	Lojas e projetos de comércio justo

Tipologia	Entidades de Apoio às Iniciativas
Instituições universitárias	universidades, institutos politécnicos, incubadoras, centros de investigação, grupos de pesquisa, investigadores e docentes
Poder Público	Câmaras municipais, juntas de freguesia
Entidades da Economia Social	IPSS, ONGD, ADL, fundações, mutualidades

O que a figura 2 revela é que a Economia Solidária, em Portugal, pode assumir formatos muito diversos—alguns dos quais não institucionalizados. É de referir também que certas iniciativas poderão ganhar mais espaço ou não de acordo com os rumos e demandas sociais. Vivemos, em Portugal e na Europa como um todo, um momento de expansão do movimento de transição, de crescimento da agricultura urbana, de visível ampliação das iniciativas de consumo crítico e solidário, de estímulo aos circuitos curtos. Tudo isto aponta para novos modos de mobilização cidadã.

Apesar deste cenário, uma comparação com outras sociedades evidencia que o setor da economia solidária é ainda muito débil entre nós, mesmo tendo em conta a relativa invisibilidade do fenómeno e a falta de um recenseamento fiável. Ainda assim, a Economia Solidária em Portugal não deve ser vista como um fenómeno recente—recente é, na verdade, o hábito de lhe atribuímos um nome. Em determinados contextos históricos de maior efervescência social e política ocorreram efetivamente iniciativas que podemos seguramente designar de economia solidária. Foi o que se passou na segunda metade dos anos 70, na sequência da revolução de abril, em que se multiplicaram as formas de ação coletiva para dar resposta a necessidades básicas nos mais diversos domínios da vida social desencadeadas por uma crise aguda da economia capitalista (encerramento de empresas, descapitalização, abandono) combinada com as aspirações dos trabalhadores a um modelo de gestão mais democrático e participado. Se essa experiência riquíssima deu lugar a muitas das associações de base que hoje identificamos com a economia solidária, há que reconhecer que uma boa parte dela se perdeu nas décadas seguintes por força da sua estranheza relativamente ao modelo económico europeu que veio a ser adotado. Atualmente as fórmulas associativas autónomas dos trabalhadores são claramente subalternizadas pelas entidades públicas, ao mesmo tempo que faltam outros apoios indispensáveis na sociedade civil que possam ajudar à concretização de projetos viáveis. Avaliemos, então, ainda que brevemente, o porquê desta invisibilidade.

5. A invisibilidade da economia solidária

A economia real já foi comparada a um iceberg, em que apenas o modo capitalista de organizar a economia é visível (Gibson-Graham, 1996 e 2006). No entanto, na nossa atividade quotidiana, estamos rodeados de múltiplas formas de intercâmbio, circulação e redistribuição de bens e símbolos que não se encaixam nesse modelo e permanecem praticamente invisíveis (Gardin, 2006). Algumas delas, como a cooperação de vizinhança, o trabalho não pago ou a dádiva de bens e serviços, são responsáveis por uma boa parte da reprodução social, bem como dos fluxos de coisas, serviços e ideias, tal como Karl Polanyi e outros salientaram (Polanyi, 1957; Polanyi, Arensberg, Pearsen, 1975; Mauss, 2007).

Diversas iniciativas e experiências baseadas em decisões coletivas, ajuda mútua, reciprocidade e distribuição justa dos recursos locais permanecem quase invisíveis.

Se esses sinais revelam a vulnerabilidade social desses grupos, eles também revelam a força de laços comunitários, que reúnem potencial para revitalizar as antigas formas de organização económica, bem como para suscitar de novas modalidades de solidariedade capazes de redefinir a economia como um todo.

Os setores de pequena produção independente que não foram destruídos no processo de expansão do capitalismo industrial obrigaram os governos a um maior ou menor compromisso com eles devido à sua relevância económica e social para a sobrevivência de uma parte significativa da população (Marsden, 1991:12). Esse compromisso manifestou-se de diferentes modos mas inclui seguramente apoios e incentivos económicos e financeiros à atividade, isenções ou reduções de impostos e, em geral, níveis de regulamentação da atividade menos apertados.

Tal regime de exceção pressupõe que estas economias mantenham uma relação bastante forte com os setores do capital situados a montante e a juzante através da qual se opere o sistema de troca desigual que alimenta o processo

de submissão mercantil dos pequenos produtores autónomos. Nestes termos, compreende-se que todos aqueles fatores que permitem a estes produtores resistir à sua descontextualização (disembedding) – tais como sejam, as redes de entreajuda, os bens comunitários, a troca direta de produtos, os valores de uso, a ação coletiva e os valores solidários – são ignorados, se não combatidos.

O simples facto de essas manifestações de solidariedade (redes, trocas, propriedade comunitária, valores) fazerem parte de uma cultura local que se exprime pela oralidade e pela informalidade torna-as também, de certo modo, invisíveis face ao poder do Estado e intangíveis à regulação por parte deste.

A economia, tal qual a conhecemos, ignora normalmente as dimensões não económicas das economias comunitárias. Atenta à relevância destas dimensões e ciente da pluralidade de formas de garantir as condições de vida (que a política social do Estado simplesmente não resolve), a economia solidária parece delinear outras perspetivas para pensar a economia e integrar produção, consumo, circulação dos bens/saberes e reprodução social.

Considerar a economia solidária como uma esfera económica distinta implica ter em conta uma das suas características mais mercantes: a diversidade. Definida de forma ampla tal como foi apresentado no início, a economia solidária assume as mais diversas formas e procura resolver praticamente todos os problemas que envolvem a gestão de recursos escassos. Podemos analisar esta diversidade de acordo com vários critérios: formal/informal, popular/mercantil, rural/urbano, produção/transformação/troca; produção/reprodução (Cattani *et. al.*, 2009; Hespanha, 2009) mas, para além dos critérios, importa ter em conta que essa diversidade é produto de ajustamentos e adaptações a contextos específicos, de diferentes patamares de dinâmica solidária, da dotação desigual de recursos estratégicos e dos próprios níveis de reconhecimento e de auto-reconhecimento de que gozam os sujeitos envolvidos.

Por isso, as iniciativas de economia solidária têm de ser encaradas como resultantes de um processo ou trajetória mais ou menos sinuosa, com avanços e recuos resultantes não só de um jogo complexo de forças que condicionam essas iniciativas mas também do surgimento de novos fatores que vêm alterar os equilíbrios já conseguidos, como sejam, por exemplo, uma crise económica ou uma nova orientação nas políticas públicas.

Muitas iniciativas solidárias são de natureza informal e envolvem as pessoas que não têm os recursos para se regularem legalmente sob a forma de cooperativa ou sob outra forma associativa. Algumas são muito antigas como é o caso das práticas comunitárias ou das iniciativas populares de solidariedade organizadas em torno da reciprocidade e cooperação a nível comunitário (Quijano, 1998, Coraggio, 2007, Coraggio *et al.* 2007, Hespanha, 2016). Localmente enraizadas em fortes redes de sociabilidade, reforçadas pelo conhecimento mútuo, pela transparência dos papéis e pela confiança, elas adaptaram-se a novos contextos e resistiram à incorporação adversa pela economia de mercado (Hespanha, 2006). Mas a economia solidária também pode surgir em ambientes urbanos unindo grupos e movimentos sociais, buscando desenvolver alternativas mais justas, mais sustentáveis e mais humanas ao consumo compulsivo e às relações sociais mercadorizadas (Gaiger, 2009; Laville, 2000; Mance, 2001; Santos, L., 2012; Santos, L., 2011). Em situações de crise económica generalizada, onde os empregos não são garantidos e o desemprego e a precariedade do emprego são sentidos de forma dramática na vida dos trabalhadores, a insatisfação com o sistema económico e o desejo de encontrar alternativas proporcionam novas oportunidades para o envolvimento em iniciativas de solidariedade (Gaiger, 2009).

Cabe aqui, a propósito do peso da informalidade na Economia Solidária, precisar que a Economia Solidária não é informal de *per se*; apenas ressaltamos que uma gama de iniciativas resultantes da articulação coletiva e informal

de cidadãos, no campo e na cidade, ficará de fora dos quadros da Economia Social, encontrando espaço no contexto da Economia Solidária. Fazem parte deste conjunto as iniciativas informais de associativismo popular e as cooperativas de trabalhadores que têm por finalidade fazer face à precariedade e à vulnerabilidade socioeconómica a que o Estado não responde (neste ponto, há interseções possíveis entre a Economia Solidária e a Economia Social). Também é facto a ter em conta que muitas associações e IPSS funcionarão como organizações de promoção e apoio (OPA) das iniciativas de Economia Solidária (IES).

Uma outra característica que importa sublinhar, contrariamente ao que se poderia ser levado a supor a partir da caracterização anterior, é a da condição inovadora que a economia solidária pode assumir. Esta pode agir como um motor de inovação social, permitindo não apenas resolver os problemas sociais, mas também modificar as relações sociais e mesmo infletir as normas sociais (Klein *et al.*, 2014). Uma inovação social que assume assim fortes conotações políticas.

De todos os contributos possíveis, no que respeita a esta dimensão política de que se reveste, é de se ressaltar que a Economia Solidária propõe uma outra leitura do económico. Embora não seja a única vertente crítica possível – como assim o demonstram outras leituras provenientes das economias feministas, pós-coloniais, comunitárias, marxistas, anarquistas, para citar algumas –, a Economia Solidária persiste no seu questionamento a algumas palavras de ordem da economia mainstream. Isto implica não só pôr em xeque, direta ou indiretamente, a perspetiva neoclássica (como, aliás, diferentes escolas económicas o fizeram) mas, também, questionar o próprio conceito de desenvolvimento, que se tem banalizado no discurso de enfrentamento da pobreza (Zein-Elabdin e Charusheela, 2004). Talvez seja exatamente neste ponto que resida uma das principais razões para a sua invisibilidade na sociedade portuguesa – ou para, se preferimos, o sentimento de precaução por parte

de instituições, governos e órgãos de fomento. O questionamento do discurso do desenvolvimento encontra sempre muita resistência por onde passa, como se simplesmente não fizesse sentido pensar mudança social sem uma aposta no desenvolvimento e como se esta fosse um palavra de sentido inconfundível, pleno e único, inclusivamente para os países do Sul e/ou grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Não é o que a teoria, entretanto, tem mostrado (Zein-Elabdin e Charusheela, 2004; Thomas, 2011; Aguinaga *et al.*, 2013; Santos, 2008, Herrera, 2006).

Problematizar o desenvolvimento não significa, entretanto, recusar o conceito, mas, sim, questionar a forma como ele se desdobra nos diferentes programas, discutindo:

- 1— a plausibilidade de suas linhas orientadoras quando aplicadas a diferentes contextos e grupos sociais e
- 2— a sua conexão com um discurso de desenvolvimento económico focado nas capacidades do «indivíduo» (Sen, 1999)¹⁴ e, por isto mesmo, pouco crítico em relação às assimetrias económicas estruturais na distribuição dos recursos em diferentes contextos. Este questionamento, embora ainda em esboço em termos teóricos, é ingrediente importante na construção epistemológica da Economia Solidária e explica, entre outras coisas, não só a sua opção pelo coletivo, mas também a sua atenção para diferentes racionalidades produtivas (Santos, 2008). Também cumpre observar que a Economia Solidária demonstra uma maior sensibilidade por outras questões que integram a dimensão não-económica do económico e que precisam ser levadas em conta, a saber: a autonomia das pessoas, a construção de redes de apoio, a democracia participativa, o fomento às soluções que nascem do coletivo, a valorização dos diferentes saberes e temporalidades.

O discurso corrente do desenvolvimento económico não tem cedido muito espaço, em Portugal, para estas outras preocupações, embora não se possa dizer que elas não existam¹⁵. Contudo, predominam as abordagens que conseguem acomodar, em suas reflexões sobre justiça social, o discurso corrente do desenvolvimento, adotado pelas usuais estruturas de fomento e sem conflitos explícitos com as expectativas da economia de mercado. A expectativa de permanente adequação ao quadro europeu – que mantém o tom de afinção com o mercado, com a ideia de desenvolvimento global e com a noção de crescimento –, reduz a atenção e o desejo de identificação com outras experiências de organização económica fora deste contexto. Ainda assim, experiências europeias que esgarçam os limites do previsível, saindo da curva da esperada sobriedade, tendem a ter irrisória porosidade e a ganhar pouco destaque nos circuitos institucionais portugueses¹⁶.

De um modo geral, as iniciativas de Economia Solidária surgem com particular evidência em tempos de crise, como a que acontece Europa desde 2008, em que novas formas de lidar com as prementes necessidades sociais utilizam a Economia Solidária como um suporte para a transformação da sociedade e para se chegar a um modelo mais democrático e participativo (Klein *et al.*, 2014). É assim que a inovação social, entendida não como uma mera ferramenta para a intervenção, mas como o resultado de uma experimentação social acumulada que responde às fraquezas das instituições, é um dos atributos que se pode associar às iniciativas de economia solidária do nosso tempo (Moulaert, MacCallum, Mehmood e Hamdouch, 2013).

Em muitos países, a economia solidária constitui um campo operacional de transformação social e de ação cidadã. Estamos a referir principalmente as diversas experiências inovadoras – muitas resultantes de uma aliança oportuna entre associativismo e economia popular – que envolvem

formas de produção, consumo, distribuição e de crédito alternativas às do capitalismo. Estas formas muito particulares de organização económica incluem cooperativas de trabalho, consumo e crédito, produção agrícola comunitária, redes de troca solidária, comércio justo, serviços de proximidade, bancos comunitários, fundos rotativos solidários e associações de produtores e consumidores, para citar apenas alguns dos exemplos mais conhecidos. Todas elas, entretanto, evocam, para uma maior e regular disseminação, uma abertura para o questionamento mais profundo sobre o que é o económico e quais as dinâmicas que o compõem na vida quotidiana das mulheres e homens portugueses.

6. O défice de reconhecimento institucional

À relativa invisibilidade da economia solidária em Portugal associa-se o escasso reconhecimento público e sobretudo o quase nulo reconhecimento institucional. O reconhecimento por parte do Estado não só da existência mas também da relevância do papel desempenhado pela economia solidária é praticamente nulo ainda hoje, contrariamente ao que acontece em outros países da Europa e, muito mais ainda, na América Latina. Enquanto existe um reconhecimento muito amplo da Economia Solidária, por exemplo, no Brasil, onde foi criado um departamento de estado (Secretaria de Estado) para se ocupar da Economia Solidária e foi publicada legislação que lhe confere em vários aspetos direitos e benefícios especiais, em Portugal a Economia Solidária é apenas subsidiária e condicionalmente aproveita de certas regalias (as conferidas às organizações de Economia Social) ou beneficia de um interlocutor (CASES¹⁷), como se verá adiante.

Segundo um relatório recente do CIRIEC o setor da Economia Solidária distinguir-se-ia por três características principais:

- a/o tipo de problemas a que ela tenta responder
- b/os atores que estão por detrás dessas iniciativas
- c/a vontade explícita de mudança social (CIRIEC, 2012).

Por outras palavras, ocupa-se de problemas que nem o Estado nem o mercado resolvem de forma satisfatória, agrega um setor da população que quer tomar nas suas mãos a definição e o controlo dessas respostas e luta por soluções novas e por um novo enquadramento institucional das respostas.

As razões do maior reconhecimento institucional da Economia Social estão associadas, portanto, à sua função complementar e substitutiva do Estado Social num contexto em que este sofre, por toda a parte, um processo de reforma que procura reduzir o peso da despesa social pública e o papel do Estado na proteção social.

Neste contexto, a falência das políticas públicas tradicionais para enfrentar problemas sociais que atingem grupos extensos da população leva os governos a apoiarem e a apoiarem-se nas iniciativas que brotam da sociedade civil para preservarem a sua legitimidade política. As respostas da sociedade civil, por sua vez, ajustam-se cada vez mais a este papel de produtor dos serviços que o Estado Social garante aos cidadãos mas não pode produzir diretamente, num processo em que as organizações se assemelham cada vez mais aos serviços sociais públicos (isomorfismo organizacional) e se vão especializando na oferta daquele tipo de respostas que o Estado está disponível para subvencionar, configurando uma situação que já foi designada de sociedade civil secundária (Santos, 1987).

No caso da Economia Solidária, uma primeira e decisiva dimensão do reconhecimento institucional resulta do enquadramento e provisão que o ordenamento jurídico poderia dela fazer. Tomaremos como fontes de referência a Constituição da República Portuguesa e a legislação sobre associativismo económico e social (Lei de Bases da Economia Social).

Um aspeto a salientar, desde logo, é o facto de a lei fundamental portuguesa reconhecer a existência de um *sector cooperativo e social* dentro da economia, a par do setor público e do setor privado, e de especificar as suas modalidades: a economia cooperativa, a economia das comunidades locais, a economia de coletivos de trabalhadores e a economia das «pessoas coletivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social» (artº 82º, 4.)¹⁸.

Claramente, a lei reconhece o conceito de Economia Social, incluindo nele quer organizações com intervenção no mercado, como as cooperativas e as mutualidades, quer organizações com fins assistencialistas, como as misericórdias. Mas reconhecerá igualmente aquelas formas económicas que definimos como sendo de Economia Solidária? A resposta é afirmativa para as situações em que estas coincidam com o estatuto das anteriores e possam invocar essa condição. A Lei de Bases da Economia Social de 2013¹⁹ vem definir de uma forma taxativa quem são as organizações que podem levar a cabo atividades económico-sociais: cooperativas, associações mutualistas, misericórdias, fundações, instituições particulares de solidariedade, associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local, entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, e outras entidades *desde que dotadas de personalidade jurídica*, que respeitem os princípios orientadores da economia social e constem da base de dados da economia social (artº2º).

Deste modo, a lei submete a atribuição do estatuto de Economia Social a duas condições que, como se viu, muitas das iniciativas de Economia Solidária não cumprem: o terem personalidade jurídica e o estarem incluídas na base de dados da economia social gerida pela CASES. Uma terceira condição – respeitar os princípios orientadores da Economia Social – aparentemente (isto é, se se tiver em conta a definição legal destes princípios) não parece ser limitativa da inclusão das iniciativas de Economia Solidária²⁰.

A Lei de Bases da Economia Social considera de interesse geral o estímulo, a valorização e o desenvolvimento da Economia Social bem como das organizações que a representam e, em conformidade, atribui ao Estado um conjunto de deveres para com estas organizações a:

- a/** «promover os princípios e os valores da Economia Social;
- b/** fomentar a criação de mecanismos que permitam reforçar a auto-sustentabilidade económico-financeira;
- c/** facilitar a criação de novas entidades da Economia Social e apoiar a diversidade de iniciativas próprias deste sector, (...) removendo os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das actividades económicas;
- d/** incentivar a formação profissional (...), bem como apoiar o seu acesso aos processos de inovação tecnológica e de gestão organizacional;
- e/** aprofundar o diálogo entre os organismos públicos e os representantes da Economia Social (...) promovendo o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas» (artº 9º).

Não obstante, a lei considera a Economia Social como «subsidiária do Estado» em áreas como a ação social e a solidariedade social, a saúde, a educação, a agricultura, a habitação, a cultura, o ambiente, o desenvolvimento local e o desporto e, por outro lado, ela é omissa em relação às iniciativas de Economia Solidária contrariamente ao que sucede com a legislação equivalente de outros países europeus. Surgida um tanto inopinadamente sem auscultação das partes interessadas, esta lei não teve em conta a diversidade de organizações ou redes que integram a Economia Social e Solidária, limitando-se a copiar a então recentemente aprovada legislação espanhola (Animar, 2012). Assim, a não ser que as iniciativas de Economia Solidária assumam inteiramente os atributos com que a lei define as organizações de Economia Social, incluindo o da personalidade jurídica e o do

registro, elas ficam fora do âmbito da lei e sem possibilidade de invocar os deveres do Estado. Acrescente-se a isto o facto de que elas não são idênticas em propostas e perspectivas.

Quando comparamos com o que se passa em outros países, do espaço europeu, constatamos igualmente tanto a existência de um défice de reconhecimento da economia solidária quanto a existência de um crescente reconhecimento da Economia Social e Solidária, sendo que sob esta ampla designação cobre-se mais um setor da Economia do que um modo diverso de abordar e transformar a economia, independentemente do sector (Nardi, 2014). Alguns países têm uma legislação nacional (ou preparam-na, como a França e Polónia), outros têm um Ministro de Assuntos Sociais e da Economia Solidária (como no Luxemburgo, e até recentemente na França). Outros têm além disso uma série de normas regionais (como na Itália, onde 10 regiões fizeram leis diferentes para a promoção da economia solidária e sustentável). A questão que se coloca aqui é saber se o reconhecimento das diferentes estruturas organizacionais de Economia Solidária é suficiente, ou se existem outros tipos de legislação e políticas que são necessários para ajudar o seu desenvolvimento. Um número de pessoas e organizações que praticam Economia Solidária estão convencidos de que as normas e regulamentos podem, pelo contrário, ser um impedimento e um entrave à livre expressão das iniciativas económicas alternativas, classificando-os e tornando-os homogêneos ou misturando-os com formas mais comerciais/orientadas para o mercado de empresas. Outros acham que deve haver uma regulamentação mais rigorosa para todas as formas de atividade económica, para torná-las responsáveis pelo seu impacto social e ambiental. Mas Economia Solidária não é limitada a apenas uma maneira melhor e mais justa de lidar com assuntos económicos (e financeiros): trata-se de mudar toda a nossa maneira de pensar, produzir e consumir—e, neste sentido, é profundamente um ato político.

Apesar de todas as questões que se colocam, o reconhecimento da Economia Solidária pelo Estado em Portugal é, sem dúvida, assunto da mais alta relevância. Este reconhecimento, entretanto, não deve se confundir com a inclusão da Economia Solidária no contexto da Economia Social, tendo em conta que, como já foi visto, a Economia Solidária não equivale a um subconjunto da Economia Social como alguns autores defendem. Embora seja possível falar em Economia Social e Solidária (RIPESS, 2014; Laville, 2009), tanto em Portugal como em diferentes países da Europa, é importante ter em mente as diferenças conceituais entre ambas, não sendo esta uma questão menor, ainda que possam complementar-se na construção de uma outra Economia.

Da mesma forma, o poder público deve participar do fomento de iniciativas, sem, entretanto, se sobrepor a elas. Com relativa frequência, experiências de sentido comunitário necessitam de submeter-se ao crivo e controle do poder local para se materializarem no território. É o que ocorre, por exemplo, com muitas hortas comunitárias, em virtude de certos parâmetros que põem em risco o sentido mais profundo da dimensão coletiva pretendida, a saber:

- 1— a existência de um regulamento feito pela autarquia sem a participação direta da comunidade;
- 2— a presença de um gestor que controla o projeto, em lugar da gestão compartilhada;
- 3— a concessão de talhões individuais (em contraposição a uma construção coletiva e participativa da experiência).

Assim como as hortas, os baldios também podem sofrer limitações no seu potencial comunitário em função de modelos mais técnicos de gestão em que os compartes não sejam incentivados a integrar mais efetivamente o processo decisório. Acrescente-se a isto a perda, em perspectiva, do poder destes coletivos diante das alterações à lei dos baldios, com

estes terrenos comunitários poderem vir a integrar o banco de terras se forem considerados improdutivos. Trata-se de uma medida que pode criar espaço para uma privatização/nacionalização dos baldios e uma mudança de mãos no que respeita à gestão destes terrenos, descaracterizando o seu cariz comunitário.

Tendo em conta casos como estes, entendemos que se, por um lado, é importante que o Estado contribua para o reconhecimento de iniciativas comunitárias, por outro, ele deve estar vigilante para não institucionalizar prematuramente o que é suposto preservar a sua natureza coletiva. E, neste ponto, há que se ressaltar uma contradição perigosa: se é verdade que a Economia Solidária carece de maior reconhecimento por parte do Estado, também é igualmente verdade que este Estado não tem deixado de intervir em muitas delas, embora não as veja como mais do que oportunidades de dinamização dos territórios: o que se passa é que elas, para gozar de visibilidade e reconhecimento em Portugal, necessitam de estar ao abrigo formal de um entidade de Economia Social ou sob a égide das autarquias. Tal facto contribui para ampliar o grau de invisibilidade das iniciativas comunitárias enquanto tais e para confirmar o seu enquadramento na lógica da Economia Social, onde a gestão compartilhada não é necessariamente uma regra.

Identificámos, assim, um risco de institucionalização progressiva de uma economia solidária nascente, envolvendo-a antes mesmo que as experiências tomem corpo e se reconheçam sob o termo «Economia Solidária». Referimo-nos, aqui, sobretudo, às experiências embrionárias dos próprios cidadãos, que usualmente só encontram hipótese de continuidade e financiamento se estiverem apoiadas por uma pessoa jurídica. A questão reside no facto de que esta pessoa jurídica em geral também define parâmetros de atuação para estas iniciativas de acordo com diretrizes que nem sempre a comunidade compreende. Fora as experiências que

nascem em coletivos organizados – Ecosol Porto, Movimento Ecos, Assembleia Popular da Graça e Territórios, Rede de Cidadania Montemor-o-Novo, entre outros -, o mais comum é que as iniciativas já nasçam num contexto em que estão sob a dependência de entidades ou autarquias – a exemplo de fornos e hortas comunitárias, de cozinhas comunitárias, de alguns circuitos de troca. Contraditoriamente, esta institucionalização indireta não tem garantido o reconhecimento institucional da Economia Solidária – e este é um importante ponto a ter em conta. O que emerge desta institucionalização é que a Economia Solidária, para existir, se defronta com três desdobramentos possíveis: ou vai se transformando mais e mais em Economia Social, ou se constitui como projetos de desenvolvimento local ou necessita do poder local para garantir e fiscalizar o funcionamento de certas estruturas comunitárias. No primeiro caso, é importante assinalar que a Economia Social é, sem dúvida, uma proposta robusta, coerente e indispensável em Portugal, mas não dá conta de todos os tipos de iniciativas que vicejam no território. No segundo caso, importa referir que o discurso já institucionalizado do desenvolvimento local parte de prerrogativas que nem sempre vão se adequar aos tempos e modos das comunidades e coletivos. No terceiro caso, assinalamos que a forma como o Estado vai orientando a resposta social oferece o risco de minar a possibilidade de os cidadãos estarem à frente de soluções para o seu território e dele participarem mais ativamente. Em maior ou menor intensidade, o que resulta destas formas de subsunção é que o protagonismo vai sendo eliminado à partida – como já foi referido em relação aos fornos comunitários, baldios, hortas comunitárias e algumas moedas sociais.

Esta tendência – que, como vimos, pode asfixiar a Economia Solidária nos seus primeiros passos para uma consolidação – não é, no entanto, uma necessidade. Há casos notáveis, em Portugal, em que entidades de Economia Social não só

apoiam mas também acompanham o fortalecimento de certas iniciativas, garantindo a participação ativa das pessoas envolvidas no planeamento e na definição de curso da atividade. Também há casos em que contribuem para que outras dimensões das iniciativas apareçam, a exemplo do fortalecimento da luta das mulheres. É um começo. Relativamente ao Estado, também há notícia de autarquias e juntas de freguesia que se envolvem nas iniciativas sem que comprometam o protagonismo ou a autonomia da comunidade.

No que concerne ao Estado, é de referir também que seu papel pode e deve ser mais ativo, no sentido de garantir condições de pleno desenvolvimento das iniciativas coletivas/comunitárias. Há coisas concretas que as autarquias podem fazer para reconhecer a relevância social e conferir maior visibilidade à Economia Solidária. Como mostra documento recente da RIPESS, o Estado pode, por exemplo, «dar prioridade nos contratos públicos às iniciativas de economia solidária», apoiando coletivos de produção agroalimentar ou a agricultura familiar em cantinas e refeições escolares públicas e, com isto, suscitar novos parâmetros de produção e consumo. Pode, ainda, «garantir que os fundos de desenvolvimento [sejam] controlados por representantes das comunidades onde serão aplicados», de modo a ampliar a participação da própria comunidade na avaliação das propostas de desenvolvimento de que são alvo (RIPESS, 2015:16). Independente da estratégia que adote, torna-se fundamental que o Estado reconheça e valorize a articulação dos cidadãos para a solução de problemas comuns.

7. Primeiras conclusões: para desocultar a Economia Solidária

Neste artigo, procuramos fazer um esboço do que pode ser entendido como Economia Solidária em Portugal, enfatizando, em termos epistemológicos, algumas diferenças importantes relativamente a outros conceitos que vigoram no contexto português. Dentre as ideias centrais que gostaríamos de destacar a título de conclusão, cinco ganham aqui destaque.

A primeira delas tem a ver com a relevância e a urgência de um recenseamento acerca das experiências de Economia Solidária em Portugal. O Grupo Ecosol/CES tem buscado recursos para este levantamento e tem se defrontado com algumas dificuldades, já que os órgãos de fomento da investigação usualmente privilegiam outras linguagens de reflexão sobre a Economia. Neste sentido, enfatizamos a importância de que grupos portugueses de investigação sobre o tema dialoguem mais e unam esforços para a construção de um banco de dados robusto, sempre tendo em mente que há um quadro conceitual específico a nortear este recenseamento.

Um segundo ponto diz respeito ao contributo que instituições portuguesas podem dar—em particular as que já trabalham com projetos de redução da vulnerabilidade social—ao fortalecimento de iniciativas coletivas de economia solidária. Este contributo pode se traduzir, sobretudo, no estímulo à autonomia destes coletivos através da sua participação direta nos processos de planeamento e decisão dos projetos e da sua preparação para uma posterior independência. Neste sentido, enfatizamos que as instituições de economia social podem ser uma mais-valia para a expansão e o fortalecimento político destas iniciativas construídas por coletivos de cidadãos.

Um terceiro ponto a destacar é a importância de uma maior participação do Estado neste processo de reconhecimento da Economia Solidária. Salientamos que, mais do que apoiar com recursos materiais estas iniciativas, o Estado pode ter um papel mais ativo, por exemplo, adaptando medidas fiscais à realidade de muitos portugueses que, hoje, se organizam coletivamente para enfrentar a situação de vulnerabilidade em que vivem. O Estado também pode estimular a Economia Solidária através de compras públicas, da promoção de redes colaborativas de produção local e do reconhecimento de formas comunitárias de construção do crédito, longe do endividamento dos cidadãos pela banca. Com vista ao desenvolvimento local, o Estado também pode e deve apoiar o recenseamento destas iniciativas, aproveitando a sua expansão, no urbano e no rural, para estimular formas de democracia participativa.

Referimos, ainda, a importância da construção de redes entre as próprias iniciativas e as entidades que usualmente as apoiam, a exemplo da Rede Portuguesa de Economia Solidária. Estas redes podem ser de grande valor no sentido de:

- 1—permitir a troca de informações sobre oportunidades, dificuldades e desafios enfrentados pelas diferentes experiências;
- 2—expandir o conhecimento, em Portugal, sobre outras experiências europeias, sem deixar de beneficiar dos contributos de um diálogo e uma parceria mais sistemática com o Sul (Santos, 2014), marcado por interessantes experiências de emancipação social e
- 3—exercitar o questionamento da economia convencional e do quanto certas perspectivas mainstream podem se reproduzir mesmo em iniciativas económicas coletivas.

Como último ponto, e talvez o mais importante de todos, ressaltamos a relevância da economia solidária para suscitar perguntas à Economia, contribuindo para que cidadãos portugueses pensem melhor e mais frequentemente sobre uma infinidade de conceitos, todos típicos de uma economia de mercado: crescimento, performance individual, escolha racional, desenvolvimento, riqueza, pobreza, produtividade, distinção social, eficiência. Polanyi, a este respeito, nos deixa um recado: o de que esta economia que julgamos ser a única possível, não é suficiente para dar conta dos diferentes e múltiplos modos de organizarmos a vida material.

NOTAS

[[]¹ Jardins comestíveis são aqueles em que, além de flores, se produzem alimentos, plantas medicinais e/ou aromáticas (Reis, Queiroz e Frões, 2004).

[[]² Sobre a matematização da economia, ver Zein-Elabdin (2004). Sobre os efeitos da revolução marginalista, ver Callari (2004).

[[]³ Para saber mais sobre a análise de McCloskey acerca da relevância da Estatística no universo económico, ver McCloskey and Ziliak (2008).

[[]⁴ Machado (2012) ajuda-nos a compreender a diferença entre as abordagens substantivistas e formalistas na Economia. Esta confrontação teórica foi chamada de «O Grande Debate». Conforme explica Machado (2012: 166-167), «a discussão girou em torno da possibilidade de utilização e aplicação da moderna teoria económica para estudar e analisar as economias do passado, isto é, de sua pretensa aplicação universal enquanto base explicativa da realidade. Os substantivistas, encabeçados por Polanyi (...), defendiam que o esquema formalista-assente no modelo neoclássico da teoria económica—apenas é aplicável ao estudo das modernas economias capitalistas, em que os mercados formadores de preços desempenham um papel fulcral (...) [Nestes termos], a definição substantiva (...) encara a economia como um processo instituído de interação entre o homem e seu ambiente, resultando em contínua oferta de meios materiais para satisfazer suas necessidades, esta sim, com caráter universal (...) O campo formalista, por seu turno, defende que o comportamento humano maximizador traduzido na afetação de recursos escassos a fins alternativos, isto é, a «economização», se encontra em todas as sociedades humanas».

[[]⁵ Com a revolução marginalista, o princípio da utilidade substitui em importância o princípio do valor-trabalho. Consequentemente, a formação de preços e a identificação das «margens», na gangorra da oferta e da procura, aparecem como preocupações essenciais da teoria económica moderna. Nestes termos, a abordagem formalista, neoclássica por excelência e voltada para o princípio da utilidade, estará assente numa matematização da economia e na perspetiva de que a universalidade do comportamento racional do homem nas suas escolhas confirmará a teoria moderna como meio de explicação para toda e qualquer experiência de organização económica. Para saber mais, ver Machado (2010, 2012).

[[]⁶ O sentido de invisibilidade aqui empregado relaciona-se com a produção, a fabricação de uma ausência, nos termos amplamente discutidos por Santos (2006, 2007).

[[]⁷ Também é importante chamar a atenção, aqui, para os estudos da Economia Anarquista (que tanto podem derivar para uma leitura liberal quanto para uma perspectiva socialista de como pode funcionar a economia). O que nos cabe ressaltar é, entretanto, a relevância das reflexões dos socialistas utópicos - que constituem as bases da Economia Anarquista—para um novo modo de pensar, primeiramente, a produção e a propriedade: nestes termos, a propriedade privada ou do Estado cede lugar à propriedade coletiva da terra e dos recursos, com a devida autogestão da produção a partir do controle dos trabalhadores. Em segundo lugar, é de se ressaltar, aqui, a influência dos princípios comunitários preconizados pela economia anarquista (ainda que não haja muita consciência acerca desta influência) nas economias comunitárias.

[[]⁸ As economias indígenas, como economias comunitárias que são, constituem um bom exemplo da redistribuição interna dos recursos (e, portanto, assinalam que outras formas de distribuição dos excedentes são possíveis). Reciprocidade e redistribuição são duas das bases sobre as quais as economias indígenas estão assentes. Santos (2016: 9) dá o exemplo das comunidades originárias no altiplano andino: dentro da família nuclear, o que se costuma ver é a redistribuição dos bens produzidos. Na família extensa e na comunidade, por sua vez, «praticam-se a redistribuição (de bens), a reciprocidade (em trabalho e produtos) e a troca (em que uma medida de valor orienta a relação económica)».

[[]⁹ Práticas de reciprocidade no ambiente rural (e não só) demonstram, igualmente, que o salário não é a única forma de reconhecer o trabalho.

[[]¹⁰ Este artigo não tem o objetivo de analisar as relações entre as Economias Social e Solidária. Apenas quer ressaltar, como posição dos autores, que a Economia Solidária em Portugal não deve ser vista como uma outra face da Economia Social portuguesa, como um complemento mais tímido da mesma ou mesmo como nova economia social (nos termos propostos por Defourny e Develtere (1999). Isto não significa deixarmos de reconhecer que a Economia Solidária estabelece com a Economia Social importantes vínculos e dela também se beneficia para o surgimento e a consolidação de iniciativas. Um exemplo são as feiras de trocas e as moedas sociais, já que associações de desenvolvimento local e algumas IPSSs têm vindo a exercer importante papel na estimulação e na incubação de algumas experiências portuguesas. Entretanto, é importante ter em conta que algumas destas iniciativas vão se manter mesmo no âmbito da Economia Social, com as entidades conduzindo e mantendo a gestão da experiência. Outras focarão na gestão compartilhada pelos cidadãos e na autonomia da experiência a médio e longo prazo. São estas que se enquadrarão melhor, segundo nossa perspetiva, na definição de Economia Solidária.

[[]¹¹ Para saber mais sobre o conceito de Empreendedorismo Social, ver Defourny & Nyssens (2010). Para saber mais sobre as diferenças entre a Economia Solidária e o Empreendedorismo Social, veja-se Hespanha, Santos, Silva e Quiñonez (2014).

[[]¹² É relevante ter em conta o recorte de gênero que a Economia Solidária pode assumir em alguns contextos - sobretudo na América Latina. Sendo predominantemente abraçada por mulheres em países como o Brasil, a Economia Solidária contribui para maior autonomia económica e simbólica destas mulheres e para o reconhecimento de seus contributos na organização da vida económica. Esta característica não é, entretanto, uma particularidade da Economia Solidária, sendo encontrada em outros arranjos comunitários de mulheres, como o demonstram Cunha (2011) e Martins (2008).

[[]¹³ Grupo de Estudos sobre Economia Solidária do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

[[]¹⁴ Para uma crítica da abordagem de Amartya Sen, focada no indivíduo e usualmente utilizada pelo PNUD e outras agências de fomento ao desenvolvimento, ver: Tungodden (2001), Herrera (2006) e Machado e Pamplona (2008). Sobre a perspectiva (ainda) neoclássica de Sen, diz Herrera (2006): «Sen (...) é usualmente apresentado como uma outra voz na luta contra a pobreza. Suas análises se concentram na escassez de recursos (...) dos pobres, impedindo-os de sair da pobreza participando de forma ativa nos mercados. As ideias de Sen têm influenciado consideravelmente as organizações internacionais relacionadas ao desenvolvimento humano. Entretanto, o seu pensamento é uma cópia perfeitamente compatível da teoria neoclássica (incluindo a teoria do equilíbrio geral e seu individualismo metódico) (...) Obcecado pelo indivíduo solitário e suas oportuniidades (e capacidades) de escolha, Sen quase que sistematicamente negligencia a questão da distribuição dos recursos entre grupos sociais e, acima de tudo, a questão das desigualdades na distribuição do capital (...)». Disponível em: http://monthlyreview.org/2006/05/01/the-neoliberal-rebirth-of-f-development-economics/

[[]¹⁵ Veja-se, a propósito, a desconstrução do conceito de desenvolvimento em Amaro (2004)

[[]¹⁶ Veja-se o caso das moedas complementares. A comunidade portuguesa ainda revela certo cuidado na adoção de moedas complementares para dinamizar economias locais - em parte por conta da preocupação com a legalidade de uma moeda alternativa ao euro. Curiosamente, outros países europeus têm demonstrado uma política bem mais audaciosa em relação às moedas complementares. O mayor de Bristol, na Inglaterra, decidiu receber seu salário integralmente em Bristol Pounds, pagando também parte dos salários dos funcionários públicos com esta moeda. Na Alemanha, a moeda Chiemgauer mostra a sua força, circulando duas vezes e meio mais rápido do que o euro na região da Baviera. Todas estas iniciativas, entretanto, ainda circulam pouco entre os portugueses.

[[]¹⁷ Cooperativa António Sérgio para a Economia Social.

[[]¹⁸ Esta última categoria foi introduzida na revisão constitucional de 1997.

[[]¹⁹ Lei n.º 30/2013, de 8 de maio.

[[]²⁰ Os (alguns desses) princípios: «o primado das pessoas e dos objetivos sociais; a adesão e participação livre e voluntária; o controlo democrático dos respetivos órgãos pelos seus membros; a conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral; o respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade; a gestão autónoma e independente das autoridades públicas e de quaisquer outras entidades exteriores à economia social; a afetação dos excedentes à prossecução dos fins das entidades da economia social de acordo com o interesse geral, sem prejuízo do respeito pela especificidade da distribuição dos excedentes, própria da natureza e do substrato de cada entidade da economia social, constitucionalmente consagrada».

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, T. W. (2009), *Dialética negativa*, Tradução de CASA-NOVA, M. A., Revisão Técnica de SILVA, E. S. N., Jorge Zahar, Rio de Janeiro.
- ARAÚJO, E. T. (2012), *(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção*, Tese (Doutorado em Serviço Social)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- BIALOSKORSKI NETO, S. (2004), *Cooperativismo é economia social, um ensaio para o caso brasileiro*, OCB, Cuiabá/MT. (Apostila)
- BOULLOSA, R. (2009), «Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da *policy analysis* e da abordagem social da aprendizagem», *Anais do 11º Colóquio Internacional sobre Poder Local*, Salvador, CIAGS/UFBA.
- BOULLOSA, R. e SCHOMMER, P. C. (2008), «Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social?» *32º EnANPAD–Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, ANPAD.
- BOULLOSA, R. e SCHOMMER, P. C. (2009), «Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa?» *Anais do 3º Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, Juazeiro/Petrolina, NIGS/UNIVASF.
- CANÇADO, A. C. (2007), *Incubação de Cooperativas Populares*, Nesol/UFT, Palmas.
- CANÇADO, A. C. (2011), *Fundamentos teóricos da gestão social*, Tese (Doutorado em Administração)–Universidade Federal de Lavras, Lavras.
- CANÇADO, A. C. (2013a), *Gestão social: aprofundando a discussão*, Relatório (Estágio Pós-doutoral em Administração) EBAPE/FGV, FGV, Rio de Janeiro.
- CANÇADO, A. C. (2013b), «Gestão social: um debate para a construção do campo», *NAU–A Revista da Residência Social*, vol. IV, (6), pp.191-209, Mai/Out.
- CANÇADO, A. C. e GHIZONI, L. D. (2013), «ITCP/NESOL/UFT, ontem, hoje e amanhã: um balanço dos primeiros cinco anos», *NAU–A Revista da Residência Social*, vol. IV, (6), pp.19-33, Mai/Out.
- CANÇADO, A. C. e PINHEIRO, L. S. (2014), «Gestão social: uma análise comparada da produção científica nos ENAPEGS 2007-2013», *RIGS –Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, vol. III, (3), set./dez., pp.15-31.
- CANÇADO, A. C., PEREIRA, J. R. e TENÓRIO, F. G. (2013), *Gestão social: epistemologia de um paradigma*, CRV, Curitiba.
- CANÇADO, A. C., PEREIRA, J. R. e TENÓRIO, F. G. (2015), *Gestão social: epistemologia de um paradigma*, 2 Ed., CRV, Curitiba.
- CANÇADO, A. C., PINHEIRO, L. S. e PEREIRA, J. R. (2014), «Gestão Social e Controle Social: por uma participação propositiva», *Anais do 5º GIGAPP–Congresso Intenacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Madrid, GIGAPP.
- CANÇADO, A. C., SAUSEN, J. O. e VILLELA, L. E. (2013), «Gestão social versus gestão estratégica», in TENÓRIO, F. G. (Ed.) *Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial*, FGV, Rio de Janeiro, pp. 15-100.
- CANÇADO, A. C., TENÓRIO F. G. e PEREIRA, J. R. (2011), «Gestão: reflexões teóricas e conceituais», *Cad. EBAPE.BR [online]*, vol. IX, (3), pp. 681-703.
- CANÇADO, A. C. et al. (2012), «Movimento e Princípios Cooperativistas: Evolução e Reflexões para Novos Es tudos», in CANÇADO, A. C., TENÓRIO, F. G. e SILVA JR, J. T. (Eds.) *Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações*, UNIJUÍ, Ijuí.
- CANÇADO, A. C. et al. (2013), «Desfazendo um mal entendido: dis cutindo as diferenças entre lucros e so bras», *Administração Pública e Ges tão Social*–APGS, vol. V, (1) pp.56- 69, jan/mar.
- CANÇADO, A. C. et al. (2014), «Gestão Social, Autogestão e Gestão Democrática: uma abordagem conceitual baseada na Navalha de Occam», *Anais do 5º Latin American and European Organization Studies*, Havana, LAEMOS.
- CARRION, R. M. (2007) «Gestão social: especificidades e práticas em discussão», in SILVA, J. G. et al. (Eds.) *Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar*, Vol. II, EDUFES, Vitória.
- CHAUI, M. (2011), *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*, 13 Ed, Cortez, São Paulo.
- CORRAGIO, J. L. (2000), «Da economia dos setores populares à economia do trabalho», in KRAYCHETE, G. (Ed.) *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*, Vozes, Salvador.
- FBES–FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (2015), *O Fórum Brasileiro de Economia Solidária*. Consultado a 20/03/2015, em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57.
- FISCHER, T. (2002), «Poderes locais, desenvolvimento e gestão–uma introdução a uma agenda», in FISCHER, T. (Ed.), *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*, Casa da Qualidade, Salvador, pp.12:32.
- FRANÇA FILHO, G. C. (2002), «Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais», *Bahia Análise & Dados*, Salvador, vol. XII, (1), pp. 9:19.
- FRANÇA FILHO, G. C. (2003), «Gestão Social: um conceito em construção», *Anais do 9º Colóquio Internacional sobre Poder Local*, Salvador: CIAGS/UFBA. 1 CD ROM.

- FSM – FÓRUM SOCIAL MUNDIAL (2015), *O que é Fórum Social Mundial?* Consultado a 20/03/2015, em: http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=19&cd_language=1 >.
- GAIGER, L. I. (2000), «Sentido e possibilidades da economia solidária hoje», in KRAYCHETE, G. (Ed.) *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*, Vozes, Salvador.
- HABERMAS, J. (2003a), *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*, volume II, 2 Ed, Tradução de SIEBENEICHLER, F. B., Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro. (Biblioteca Tempo Universitário, 102)
- HABERMAS, J. (2003b), *Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, 2 Ed, Tradução de KOTHE, F. R., Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro. (Biblioteca Tempo Universitário, 76)
- HABERMAS, J. (2012a), *Teoria do Agir Comunicativo: Racionalidade da ação e racionalização social*, Vol. I, WMF Martins Fontes, São Paulo.
- HABERMAS, J. (2012b), *Teoria do Agir Comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista*, Vol. II, WMF Martins Fontes, São Paulo.
- KLIKSBERG, B. (Ed.) (1993), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- MANCE, E. A. (2002), *Redes de colaboração solidária: aspectos econômico-filosóficos: complexidade e liberdade*, Vozes, Petrópolis.
- MARX, K. (2005), *A questão judaica*, Tradução de CHAGAS, S. D., Centauro, São Paulo.
- MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO; SENAES – SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA; FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (2007), *Economia solidária, outra economia acontece: Cartilha da Campanha Nacional de Mobilização Social* – Brasília, MTE, SENAES, FBES.
- MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (2015a), *O que é economia solidária?* Consultado a 20/03/2015, em: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/o-que-e-economia-solidaria.htm>.
- MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (2015b), *Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária – SIES – Disponibiliza Nova Base de Dados. Boletim Informativo – Edição Especial Divulgação dos dados do SIES 2013*. Consultado a 20/03/2015, em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A-416FABB6014173C4E66C7839/Acontece%20SENAES%202013%20-%20n34%20ed%20especial.pdf>.
- NUNES, D. (2009), *Incubação de empreendimentos da economia solidária: uma aplicação da pedagogia da participação*, Anablume, São Paulo.
- PIRES, V. et al (2014), «Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais», *Revista de Administração Pública e Gestão Social*, vol. VI, (3), jul./set., pp. 110–126.
- RAMOS, A. G. (1981), *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*, 2 Ed, Tradução de CARDOSO, M., FGV, Rio de Janeiro.
- RICO, E. M. E RAICHELIS, R. (Eds.) (1999), *Gestão social: uma questão em debate*, EDUC/IEE, São Paulo.
- SCHNEIDER, J. O. (1999), *Democracia, participação e autonomia cooperativa*, 2 Ed., UNISINOS, São Leopoldo.
- SERVA, M. (1997), «A racionalidade Substantiva Demonstrada na Prática Administrativa», *RAE*, vol. XXXVII, (2), Abr./Jun.
- SILVA JR, J. T. (2008), «Descentrando a pesquisa: o laboratório interdisciplinar de estudos gestão social (LIEGS)», in SILVA JR, J. T. et al. (Eds), *Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção*, Imprensa Universitária, Fortaleza.
- SILVEIRA, T. S. (2013), *Avaliação da participação cidadã no Conselho Municipal da Saúde em Imperatriz – MA*, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas.
- SILVEIRA, T. S., CANÇADO, A. C. E PINHEIRO, L. S. (2014), «A participação no Conselho Municipal de Saúde ne Imperatriz-MA na perspectiva da gestão social e da cidadania deliberativa», *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, vol. III, pp. 45–60.
- SINGER, P. (2003), *Introdução à economia solidária*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- TENÓRIO, F. G. (1998), «Gestão Social: uma perspectiva conceitual», *Revista de Administração Pública*, vol. XXXII, (5), pp. 7-23.
- TENÓRIO, F. G. (2001), «PEGS: 10 anos depois», *Rev. Adm. Pública*, vol. XXXV, (5), pp.189-191, Set/Out.
- TENÓRIO, F. G. (2008a), *Tem razão a administração?* 3 Ed., UNIJUÍ, Ijuí.
- TENÓRIO, F. G. (2008b), *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado*. 3 Ed., UNIJUÍ, Ijuí.
- TENÓRIO, F. G. (2012), «Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento», CANÇADO, A. C., TENÓRIO, F. G. e SILVA JR, J. T. *Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações*, UNIJUÍ, Ijuí, pp.23-36.
- TOCQUEVILLE, A. (1987), *Democracia na América*, 2 Ed., Tradução e notas de SILVA, N. R., EDUSP/Itatiaia, Belo Horizonte.
- WOOD JR., T. E PAULA, A. P. P. (2002), «Pop-management: contos de paixão, lucro e poder», *Organ. Soc.*, vol. IX, (24), pp. 39–51.

L'économie sociale et solidaire face aux politiques publiques

Jean-Louis Laville

Jean-Louis Laville

Licenciado em Economia e doutorado em Sociologia, pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris. Actualmente é professor no CNAM - Conservatoire National des Arts et Métiers (Paris), titular da cátedra de Economia Solidária, investigador no LISE-Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie Économique (CNAM-CNRS) e no IFRIS - Institut Francilien Recherche Innovation Société. É membro fundador da rede

EMES - Émergence des Entreprises Sociales, Réponse novatrice à L'Exclusion Sociale en Europe, coordenador europeu do Karl Polanyi Institute of Political Economy, membro da Association Internationale des Sociologues de Langue Française e do Conselho Consultivo da RIPPES-Europe (Rede Intercontinental de Promoção da Economia Social e Solidária). jean-louis.laville@lecnam.net

MOTS-CLEFS

ÉCONOMIE SOCIALES ET SOLIDAIRE
ESPACE PUBLICQUE
POLITIQUES PUBLIQUES
DROIT À L'INITIATIVE
DÉVELOPPEMENT LOCAL

KEY WORDS

SOCIAL AND SOLIDARY ECONOMY
PUBLIC SPACE, PUBLICS POLICIES
INITIATIVE RIGHT
LOCAL DEVELOPMENT

RÉSUMÉ

Dans nos sociétés libérales et capitalistes, on assiste à un étouffement des potentialités démocratiques par l'économie. Cela résulte d'un réductionnisme à la fois économique et politique qui, d'une part, tend à considérer le marché comme un système autorégulateur capable d'organiser la société civile et d'autre part marginalise le rôle des pouvoirs publics.

Une critique de la société de marché passe par une re-conceptualisation des deux formes de solidarité (philanthropique et démocratique), mais aussi par la mise en place d'une démocratie économique par les acteurs (coopératives, associations), permettant l'émergence de nouveaux espaces publics de proximité et une politisation de la vie quotidienne. La capacité à déployer des formes de solidarité à la fois réciproques et redistributives permet de déconstruire les présupposés dominants d'une économie déshumanisée. En cela, l'État social doit être complété par une participation de la société civile, permettant la mise en place de politiques publiques, en faveur du développement d'une économie sociale et solidaire via trois axes: la reconnaissance d'un droit à l'initiative, le renforcement des structures existantes dans une perspective de développement local et le soutien aux nouveaux services de la vie quotidienne.

SUMMARY

In our liberal and capitalist societies we are seeing a stifling of democratic potentialities by Economy. This, is the result of an economic and politic reductionism, which first tends towards considering the market as an independent system able to organize civil society, and secondly which also tries to marginalize the role of public policies. A criticism of market society goes through a re-conceptualization of the two forms of solidarity (philanthropic and democratic), but also by the introduction of an economic democracy by its players (associations, cooperatives...), making possible a new public space and a politicization of the daily life. The ability to deploy different forms of solidarity based on the principle of both reciprocity and redistribution, makes possible to defeat a dominant approach of a dehumanized economy. It is in this, that the Social State has to be completed with a civil society participation, allowing public policies in favor of Social and Solidarity Economy development thanks to 3 axis: the recognition of the initiative's right, the consolidation of existent structures in a local development perspective and the development aid for new services in daily life.

Introduction

La succession de crises dans les dernières décennies explique la peur de l'avenir. Quand les motifs d'inquiétude s'accumulent, les déclarations qui se veulent rassurantes et annoncent une prochaine sortie de crise perdent leur crédibilité.

L'optimisme de façade ne convainc plus, mieux vaut affronter les défis réels et admettre que la transition écologique et sociale ne peut résulter d'aménagements à la marge. Il importe donc de penser cette transition, ce qui suppose au préalable une critique des fondements de l'ordre existant et de la manière dont l'économie actuelle étouffe des potentialités démocratiques.

I.

La démocratie entravée

Les définitions de l'économie et du politique qui semblent évidentes sont à réexaminer parce que le consensus apparent cache des ambiguïtés.

Il faut revenir tout d'abord sur la définition de ce qu'est l'économie. Aussi bien dans les sociétés antérieures que dans les sociétés actuelles, nous ne pouvons pas assimiler l'économie au marché. En fait, il y a plusieurs principes économiques. À côté du marché il y a d'autres principes importants. Un premier principe différent du marché est la redistribution qui autorise l'affectation de ressources selon des normes édictées par un pouvoir central. Deux autres principes sont à souligner, la réciprocité et l'administration domestique, selon lesquels la production comme la circulation des biens et services visent avant tout à entretenir le lien social ; les registres mobilisés se différencient là encore du contrat marchand, ils relèvent de la symétrie entre groupes sociaux et personnes volontaires pour la réciprocité, entre personnes de la même famille nucléaire ou élargie pour l'administration domestique.

Pour ce qui est du politique, une première tradition de pensée le réfère aux pouvoirs publics. En effet, dans une société démocratique, il convient qu'il y ait un monopole de la violence légitime, selon l'expression de M. Weber, c'est-à-dire une instance de coordination qui puisse faire que la société ne soit pas la guerre de tous contre tous, que des règles de vie en commun puissent être respectées. Mais une seconde tradition de pensée du politique insiste sur les espaces publics qui sont autant de lieux où les personnes se retrouvent ensemble pour essayer de définir quelles seront les modalités de ce monde commun que nous sommes obligés de construire en tant qu'êtres humains.

Le simple rappel de ces définitions met en évidence par contraste les réductionnismes qui ont prévalu dès le XIX^{ème} siècle.

Le réductionnisme économique

Le réductionnisme économique propre à la modernité peut être synthétisé en trois points.

La confusion entre marché et économie constitue le premier point. Elle intervient au moment où l'économie politique est remplacée par une science économique tournée vers la détermination des prix sous un régime hypothétique de libre concurrence absolue. Le marché est posé comme principe premier, ce qui revient à faire ensuite de la redistribution un principe subsidiaire mobilisable dans les seuls cas d'échec du marché, et de la réciprocité un principe résiduel frappé du soupçon d'archaïsme.

L'identification du marché à un marché autorégulateur constitue le deuxième point, conséquence logique du premier. L'économie est étudiée à partir d'une méthode déductive par simple agrégation de comportements individuels. Le marché est donc considéré comme autorégulateur, c'est-à-dire comme mécanisme de mise en rapport de l'offre et de la demande par les prix, ce qui conduit à passer sous silence les changements institutionnels

nécessaires pour qu'adviennent les marchés et à oublier les structures institutionnelles nécessaires pour qu'ils perdurent. Polanyi est rejoint dans sa démonstration par Mauss qui souligne l'existence de plusieurs entreprises, privées mais aussi collectives et publiques.

L'identification de l'entreprise moderne à l'entreprise capitaliste est un troisième facteur de réductionnisme, articulé aux deux premiers. Le respect de la propriété privée est confondu avec le monopole de la propriété accordée aux détenteurs de capitaux et la recherche du profit est supposée fournir la meilleure incitation pour orienter la production à bon escient.

Les deux auteurs s'accordent pour conclure sur l'économie comme phénomène institutionnel et sur le caractère leurrant de l'approche dominante de l'économie. Dans cette dernière, la représentation de l'économie comme combinaison du marché autorégulateur et de l'entreprise capitaliste débouche sur le projet d'une société enracinée dans le mécanisme de sa propre économie. S'y exprime un projet de société de marché revenu sur le devant de la scène depuis quelques décennies selon lequel le marché engloberait et suffirait à organiser la société; la recherche de l'intérêt privé réaliserait le bien public sans passer par la délibération politique. La récurrence de ce projet différencie la modernité des autres sociétés humaines dans lesquelles il a existé des éléments de marché sans qu'il soit visé de les agencer en système autonome.

Le réductionnisme politique

Le réductionnisme économique est indissociable d'un réductionnisme politique qui tient également en trois points principaux.

La confusion entre société civile et marché constitue le premier point. La société civile est abordée comme un simple système de besoins. Selon cette conception, l'échange marchand est logiquement l'archétype des rapports sociaux en même temps qu'il est la forme naturalisée des

rappports économiques. Le jeu des intérêts suffit alors à régler la marche du monde et la médiation politique est plus une gêne pour les contrats qu'un attribut de la condition humaine.

La subsidiarité de la puissance publique par rapport au marché constitue le deuxième point. En démocratie libérale la société qui s'exprime à partir des accords contractuels entre ses membres est première. Dans cette société, la souveraineté du peuple s'exerce par la désignation de gouvernants, lesquels ont la responsabilité de veiller à la stabilité de l'ordre collectif. Si l'État doit assurer la protection des droits individuels, il ne saurait endosser des fonctions qui pourraient être tenues à un niveau plus décentralisé. L'État démocratique est détenteur du monopole de la violence légitime, il peut contrôler le respect des lois et réprimer les infractions, mais il est amené à respecter le libre jeu des mécanismes économiques. En somme, le marché devient la procédure naturelle à travers laquelle sont satisfaits les besoins, elle est de plus estimée pacifique puisqu'elle s'appuie sur les intérêts particuliers et organise leur compatibilité. L'État se cantonne à fournir l'encadrement institutionnel approprié à l'expression des mécanismes marchands.

L'assimilation de la démocratie à la seule démocratie représentative constitue le troisième point. L'État veille à ce que la liberté individuelle de chacun n'empiète pas sur celle d'autrui, il maintient les conditions d'une liberté négative. Mais cette attention apportée à la liberté négative cache une autre face de la liberté, à savoir la liberté positive fondée sur la capacité à agir ensemble, à traiter et décider des sujets d'intérêts communs, à participer aux discussions et aux décisions publiques. En laissant dans l'ombre la dimension délibérative de la démocratie, on oublie la consultation des citoyens et le fait que les préférences individuelles se modifient à travers l'établissement d'un langage public commun.

II.

Une transformation inédite

Les réductionnismes économique et politique ont été combattus par la social-démocratie et l'économie sociale mais selon des modalités qui n'ont pas conduit à leur disparition. En conséquence une remise en cause plus résolue de ces réductionnismes est indispensable. Elle amène non pas à renoncer à la social-démocratie mais à en enrichir le contenu, elle incite non pas à abandonner l'économie sociale mais à la prolonger. Dans ce contexte, l'économie solidaire peut aider à faire émerger de nouveaux rapports entre sphères politique et économique.

Au-delà de la social-démocratie, la solidarité démocratique

Soutenir qu'il existe un pôle autre que le marché et l'État, celui de la société civile, suppose de mieux définir le concept de solidarité et de déterminer en quoi il a partie liée avec la démocratie. Depuis l'avènement de la modernité, deux acceptions de la solidarité sont présentes : l'acception philanthropique se confronte à l'acception démocratique. Il est donc essentiel de situer les termes de cette opposition pour sortir de la confusion à propos de ce qu'est la solidarité.

L'acception philanthropique de la solidarité se donne pour objet le soulagement des pauvres et leur moralisation par la mise en œuvre d'actions palliatives. Les liens de dépendance personnelle qu'elle favorise risquent d'enfermer les bénéficiaires dans leur situation d'infériorité. Autrement dit, la philanthropie, tout en participant d'une laïcisation de la charité, entérine les hiérarchies sociales.

À cette conception «bienveillante» s'oppose une conception de la solidarité comme principe de démocratisation de la société résultant d'actions collectives. Cette dernière est émancipatrice parce qu'elle suppose une égalité de statut entre les personnes qui s'y engagent. Si l'on retrace

sa genèse, la solidarité démocratique révèle son épaisseur tant historique que théorique. Il a existé des espaces publics populaires se manifestant en particulier par un associatisme solidaire dans la première moitié du XIX^e siècle. Comme l'indique la rétrospective historique, au fur et à mesure que progressent productivisme et capitalisme, cet élan réciproitaire s'essouffle toutefois. La solidarité démocratique prend progressivement une autre tournure, celle d'une dette sociale que l'État a pour mission de rembourser en canalisant les flux de la redistribution. L'État élabore un mode spécifique d'organisation, le social, qui rend praticable l'extension de l'économie marchande en la conciliant avec la protection des travailleurs. La sécurité obtenue se paie toutefois d'un abandon de l'interrogation politique sur l'économie.

La tâche qui se dessine à l'orée du XXI^e siècle consiste à arrimer les deux versions de la solidarité démocratique. La première horizontale basée sur une réciprocité volontaire, la seconde verticale basée sur une redistribution publique.

Au-delà de l'économie sociale, la démocratie économique

Les entreprises d'économie sociale sont traditionnellement créées par les membres d'une catégorie homogène, les coopératives par exemple comprennent en leur sein coopératives agricoles, coopératives de consommation, coopératives de production, coopératives de crédit... Or, les associations et coopératives apparues dans le dernier quart du XX^e siècle ne se forment pas toutes à partir d'une telle identité collective. La dynamique observée dans l'économie solidaire relève plutôt du rassemblement de différentes catégories d'acteurs autour d'un enjeu commun, ce qui a d'ailleurs entraîné des créations législatives dans plusieurs pays où sont reconnus de nouveaux statuts de coopérative sociale ou d'entreprise sociale qui admettent plusieurs catégories de membres (par exemple pour l'Europe en Italie, Espagne, Portugal, Finlande, France et Suède).

Dans ces entités, divers acteurs ont un pouvoir égal dans la décision alors que dans l'entreprise capitaliste le pouvoir reste concentré dans les mains des apporteurs de capitaux. Ne leur procurant pas de contrôle sur la stratégie, ces initiatives ne peuvent attirer facilement des investisseurs privés, par contre leur structure multi-acteurs (usagers, bénévoles, salariés...) les autorise à opter pour une finalité de service à la collectivité, c'est-à-dire la recherche d'effets positifs qui concernent la collectivité au-delà des destinataires directs de la production. L'enjeu commun aux personnes réunies autour du projet est la recherche explicite de ces bénéfices collectifs par exemple à travers la recherche de justice sociale, de préservation environnementale ou de diversité culturelle.

La pertinence des activités conçues de la sorte dépend en fin de compte de la qualité de la délibération collective entre les membres et avec leurs partenaires. C'est en cela que l'on peut parler d'espaces publics de proximité : en faisant sortir certains thèmes de la sphère privée, les participants à ces espaces inventent de nouvelles réponses aux besoins sociaux. Contrairement à ce que postule une représentation individualiste qui met l'accent sur la figure de l'entreprenariat social, c'est la créativité collective émanant des interactions entre sujets qui est la plus importante.

Plus encore que les organisations traditionnelles d'économie sociale qui bénéficiaient du socle identitaire d'une catégorie homogène, les démarches d'économie solidaire voient leur devenir lié à leur capacité de préserver cette dimension d'espace public qui caractérise leur émergence, tant pour assurer une participation égalitaire de ses membres que pour conserver une originalité dans l'activité économique. Si l'on considère que la démocratie interne constitue la condition d'une préservation des forces de l'économie sociale et solidaire, il s'avère logiquement indispensable de ne pas se contenter des statuts de l'économie sociale et de rechercher les moyens effectifs d'une participation active des personnes associées

aux projets. La démocratie interne ne peut se résumer à une démocratie représentative dont la propriété collective serait garante, sauf à évoluer vers une démocratie uniquement formelle. C'est au contraire de la qualité de la démocratie délibérative que la démocratie représentative peut tirer une légitimité durable.

Finalité démocratique et moyens économiques

Les promoteurs d'actions solidaires entament une action parce qu'ils ressentent une absence de prise en compte dans la société des problèmes qu'ils estiment importants ou parce qu'ils subissent un vécu disqualifiant. Leur prise de parole atteste d'une politisation de la vie quotidienne portée par un enjeu identitaire de reconnaissance dans une conjoncture de fragilisation des liens sociaux.

La force de la solidarité est donc symbolique mais elle est en outre économique. Ces deux dimensions coexistent quand le lien précède le bien, quand les services rendus renforcent les sentiments de dignité et de respect mutuel. Elles amènent à renouveler la perception sociale-démocrate de l'économie qui s'est bornée à une régulation publique. Aussi utile soit-elle, cette dernière ne résout pas le problème de la dépendance vis-à-vis de la croissance marchande qui est pourtant devenue à bien des égards écologiquement intenable. La capacité à déployer des formes de solidarité au sein des activités économiques apparaît comme décisive pour déconstruire les représentations dominantes de l'économie.

Les initiatives solidaires, on l'a vu plus haut, prouvent que l'économie peut s'appuyer sur des ressorts solidaires, à la fois réciprocaires et redistributifs. Pour ne prendre qu'un cas, des services améliorant les conditions de vie peuvent être initiés grâce à des engagements personnels forts puis l'accessibilité à tous peut être obtenue par le biais de conventions avec les pouvoirs publics en sus des ressources obtenues par la vente de ces prestations. Avec ce type de démarche une question comme celle de la dépendance peut être abordée

différemment. Si le marché est mis à contribution, l'autofinancement sur le marché n'est pas l'objectif parce qu'il enfermerait dans la sélection des seules clientèles solvables.

C'est un changement d'optique qui est lourd de conséquences parce qu'il permet de ne pas sortir du marché mais d'en relativiser la place. Or, autant la légitimité du marché est à respecter, autant l'évolution vers la marchandisation universelle comporte plusieurs menaces. La plus évidente est la corruption mais la plus grave est peut-être d'ordre anthropologique : la marchandisation généralisée aboutit à un déni de reconnaissance des autres logiques d'action présentes dans la société.

En somme, le politique mis au service de la croissance marchande ne peut que perdre sa consistance. Une critique de la déshumanisation passe par le soutien à tout effort pratique fondé sur la solidarité. Un avenir ne sacrifiant ni la justice ni l'efficacité implique une politique de redistribution publique en vue de combattre les inégalités et nécessite en outre une gestion de biens communs faisant appel à l'auto-organisation comme l'a montré E. Ostrom. Dans l'avenir, les moyens économiques sont à choisir en fonction de finalités écologiques, sociales et culturelles.

III.

Démocratie et économie : une articulation à repenser

Il ne saurait y avoir de démocratie et de solidarité si l'on ne renoue pas avec un questionnement politique sur l'économie qui avait disparu et qui affleure à nouveau, comme l'indiquent les débats suscités par le développement durable et la décroissance. Ce questionnement peut substituer au dualisme économie marchande/État social la référence à une socio-économie plurielle intégrant la contribution de la société civile et rendant concevable une action publique reconfigurée dans ses formes.

Une conception biaisée de l'économie

Le compromis qui a tenté de rendre compatible démocratie et économie grâce à l'agencement réalisé entre marché et État, a largement entretenu une conception dominante de l'économie dans laquelle seule l'économie marchande est productive. Cette conception a été intériorisée par les sociaux-démocrates qui voient dans l'économie marchande l'économie génératrice de richesses sur laquelle l'État prélève pour redistribuer. Cette soi-disant évidence que les théorisations de l'économie sociale ont également avalisée pose des problèmes majeurs : elle entretient une mythification de l'économie marchande en même temps qu'une sous-estimation du rôle de la redistribution publique et un oubli des dimensions réciproques de l'économie.

La représentation de l'économie marchande, seule source de prospérité pour l'ensemble de la société qui vit à ses dépens, ne peut être sérieusement défendue dès lors que l'on procède à une analyse empirique des flux économiques. Considérer l'économie de marché comme le lieu unique de création de richesses, c'est confondre les faits économiques avec une lecture qui naturalise le marché. En réalité, les formes de production et de circulation de richesses sont beaucoup plus complexes. L'entreprise utilise une main-d'œuvre qu'elle n'a ni éduquée, ni formée ; elle bénéficie de ressources naturelles, symboliques et culturelles qu'elle ne crée pas et qu'elle peut dilapider. De plus l'économie marchande prélève largement sur la redistribution. Par exemple, il a été amplement démontré que l'agriculture productiviste est la plus subventionnée à tel point que, selon la Commission européenne le quart des propriétés agricoles—les plus performantes, les plus modernes et les plus riches—draine les trois quarts des subventions. Les entreprises à forte valeur ajoutée pèsent aussi sur la collectivité à travers les investissements et les commandes publiques, les prêts préférentiels... Quant

aux grandes industries (aéronautique, automobile...), elles sont largement dépendantes de choix politiques des États, sans parler des banques qui se sont tournées vers eux pour éviter la faillite.

L'économie non marchande basée sur la redistribution a pris de son côté une telle ampleur qu'elle ne saurait être analysée seulement en termes de ponction sur l'économie marchande. Elle constitue aussi un soutien à la consommation non négligeable. À travers ses différentes administrations, l'État-providence planifie et met en œuvre un fort développement des équipements collectifs et des formes multiples de travail social tentant de prévenir la marginalisation et d'aider les familles. L'importance de l'économie non marchande dans les modes de vie est donc indéniable, elle est toutefois ambivalente, à la fois facteur de sécurité et outil de contrôle.

Par ailleurs, l'économie à forte dimension réciprocitaire ne peut être occultée. Elle est en particulier présente dans l'économie populaire : celle étudiée par J. L. Coraggio des «marges urbaines», où les regroupements s'organisent par rues et par quartiers sur la base d'une appartenance familiale ou d'une origine géographique commune ; celle sur laquelle F. Braudel s'est penché, des «pays» où les échanges, très denses et régis par les possibilités de déplacements ordinaires qui se font dans la journée, restent pour une grande part de l'ordre du troc des produits et des services dans un rayon très court. Cette économie n'a pas disparu, elle persiste dans des activités telles que le petit commerce, l'artisanat, l'autoproduction ou ce qui a été appelé le secteur informel. La solidarité indissociable de ces activités est, elle aussi, ambivalente. Elle peut engendrer un enfermement dans des relations de proximité comme elle peut favoriser la socialisation démocratique par l'expérience de l'entraide.

Vers une socio-économie plurielle

Tout principe économique présente à la fois des avantages et des inconvénients. En conséquence l'objectif n'est pas de constituer une bonne économie à partir d'un seul principe mais de s'éloigner d'un modèle axé sur le «marché total» et d'aller vers une économie qui admette une diversité de principes en reconnaissant les apports de la redistribution et de la réciprocité tout en faisant place à plusieurs types d'entreprises, en particulier les entreprises collectives. Un rééquilibrage entre principes économiques est nécessaire pour rechercher un agencement qui procure un «bien vivre», objectif vers lequel doit tendre le modèle socio-économique.

La réalité économique est complexe et le problème est d'agencer les ressources (marchandes, redistributives et réciprocitaires), afin de promouvoir la justice sociale et la soutenabilité écologique. L'hybridation des différentes formes et logiques économiques devient nécessaire pour ne pas placer la solidarité en dépendance par rapport à la croissance marchande mais au contraire pour remettre l'économie à sa place, celle d'un moyen pour atteindre des finalités humaines.

Ce changement de paradigme suppose une nouvelle conception de la régulation et de l'action publiques. La préservation des marchés et de leurs arbitrages décentralisés doit s'accompagner d'une protection contre leur hégémonie. Une régulation des marchés est nécessaire par exemple à travers l'introduction de clauses sociales et écologiques. Mais elle n'est pas suffisante pour s'attaquer aux dérives du nouveau capitalisme.

Les entreprises collectives qui composent l'économie sociale ont un rôle indéniable, celui d'apporter la preuve que perdurent dans la période contemporaine des entreprises non capitalistes. Toutefois leur existence reste sans grande portée si en leur sein des possibilités de démocratie délibérative ne sont pas offertes et si elles ne sont pas couplées

avec une action politique menée auprès des pouvoirs publics pour faire évoluer le cadre institutionnel à l'intérieur duquel prennent forme les faits économiques. En cela l'économie solidaire prolonge l'économie sociale en réintroduisant fortement la dimension publique des actions collectives émanant de la société civile.

Finalement la démesure du nouveau capitalisme global ne peut être combattue qu'à partir d'alliances dans lesquelles l'économie sociale et solidaire privilégie des co-constructions avec les pouvoirs publics (depuis le niveau local jusqu'aux niveaux national et international) sans négliger les relations avec une économie marchande territorialisée (ensemble de petites et moyennes entreprises ayant gardé un ancrage territorial).

Après un Etat-social qui a parié sur la seule redistribution publique pour protéger la société, il importe de réaffirmer la force du principe de solidarité et de retrouver la complémentarité des deux formes de solidarité démocratique, l'une fondée sur les droits et la redistribution publique, l'autre sur le lien civil et la réciprocité, ce qui signifie une interdépendance assumée de part et d'autre entre initiatives citoyennes et pouvoirs publics, tenant compte que, dans l'histoire comme dans l'actualité, ces deux entités ne sont ni séparables ni substituables.

Les acquis de l'État social sont à compléter par un souci de participation des populations. La démocratie représentative peut être désormais confortée par des formes de démocratie participative qui ne soient pas seulement octroyées, mais aussi conquises par le biais d'actions collectives. Cet arrimage entre démocraties représentative et délibérative est porteur d'un projet de renouvellement du débat et de la délibération publics correspondant à ce qui peut être désigné comme démocratie plurielle. Son espace futur dépend de la capacité des autorités publiques à consolider la démocratie représentative en l'alimentant par des prises

de position venues d'une sphère publique plus ouverte élargissant le dialogue social entre partenaires sociaux à un dialogue civil incluant d'autres représentants de la société.

Le nouveau capitalisme envahit les activités auparavant réservées à l'État social (santé, social, services aux personnes...). Il est temps de stopper ce processus dangereux en revendiquant désormais la référence à une socio-économie et une démocratie plurielles. La réalisation d'un tel objectif suppose toutefois de relayer «les initiatives citoyennes par de grandes institutions existantes», comme l'écrit J. Gadrey; à cette condition l'économie sociale et solidaire, retrouvant une capacité de mobilisation, peut devenir une «force de transformation».

Quand la question devient celle de la mutation des modes de production et de consommation il est primordial que la dynamique capitaliste n'apparaisse pas comme la seule dynamique économique et que soient reconnues d'autres formes de valorisation des biens et services.

Nous sommes au bout d'une croissance fondée sur l'arrogance scientifique et la croyance en une toute-puissance humaine dont l'industrie nucléaire est le symbole. Dans l'avenir les moyens économiques doivent être choisis en fonction de finalités écologiques, sociales et culturelles. Pour réaliser cette transition dans l'action publique, les leviers potentiels ne manquent pas, depuis les marchés publics représentant 15% du produit intérieur brut en Europe jusqu'aux services dans lesquels l'instauration de normes sociétales peut utilement orienter les évolutions futures. Par ailleurs de nouvelles politiques publiques peuvent être mises en œuvre, c'est l'objet de la partie du texte qui suit.

IV.

Propositions pour une politique en faveur de l'économie sociale et solidaire

L'économie sociale et solidaire longtemps sous-estimée commence à être reconnue dans des politiques régionales et locales. De même, en France, par exemple, dans de nombreuses autres collectivités territoriales (communes, agglomérations...) ont été désignés plusieurs centaines de délégués à l'économie sociale et solidaire. Néanmoins, il demeure deux limites majeures, l'absence de politique nationale et les problèmes posés par le contenu des politiques locales.

D'abord, en France, si ce n'est l'éphémère secrétariat d'État à l'économie solidaire (2001-2002), aucun gouvernement national n'a vraiment pris en considération cette question. Ce déficit peut s'expliquer par la force historique de l'opposition simpliste entre l'économie réduite au marché et le social restreint à l'État, occultant les potentiels de l'action collective au sein de la société civile. Il importe donc de renouveler à gauche l'approche de ce champ en refusant la société de marché, mais aussi l'assimilation de l'économie sociale et solidaire à un sous-service public. Les faits qui peuvent accréditer une telle vision ne tiennent pas à une caractéristique de l'économie sociale et solidaire mais bien à l'absence d'une politique publique à la hauteur des enjeux. L'objectif politique est donc d'inventer la première politique nationale durable en faveur de l'économie sociale et solidaire.

Pour ce faire, il convient de tirer des enseignements des politiques régionales et locales. Mais les soutiens sont souvent accaparés par la partie la plus institutionnalisée de l'économie sociale qui tire parti de ses positions notabiliaires pour drainer les financements. Si une telle tendance se poursuit, elle est très dommageable à l'ensemble de l'économie sociale et solidaire parce qu'elle favorise une surreprésentation des coopératives ou mutuelles alors que la dynamique de création se trouve plus dans les associations. En outre, l'économie solidaire mobilise de nouvelles générations très sensibles

aux avancées pratiques en faveur d'une autre économie dans laquelle les moyens économiques sont subordonnés à des fins démocratiques (défense de l'environnement, préservation de la diversité culturelle, réduction des inégalités sociales). Ne pas appuyer ces démarches et se cantonner à l'économie sociale la plus traditionnelle risque de produire des déceptions dommageables dans l'avenir.

En somme, une politique de soutien à l'innovation réellement sociale doit respecter des principes essentiels qui contredisent certaines idées toutes faites.

Les initiatives citoyennes ne doivent pas être abordées dans la seule optique de l'insertion. Il s'agit de favoriser des emplois pérennes et professionnels dans un cadre organisé susceptible de fournir aux salariés un statut de droit commun, des garanties sociales, un droit à la formation, des possibilités d'évolution professionnelle. La possibilité de procurer des opportunités d'insertion ne doit pas être considérée comme allant de soi. Elle existe dans certaines activités mais ne doit pas être systématiquement associée à la notion d'initiative citoyenne.

Les initiatives citoyennes peuvent créer des emplois mais il est important de relier cette création à la cohésion sociale et à une citoyenneté active. Elles ne peuvent être évaluées sur le seul critère de la création d'emplois, elles permettent également de produire des solidarités de proximité volontaires et d'activer des réseaux sociaux d'autant plus importants qu'ils s'inscrivent dans un monde où se multiplient les phénomènes d'isolement et de repli identitaire. Le respect de ces deux principes renvoie à des modifications concrètes dans les rapports entre économie sociale et solidaire d'une part et politiques publiques d'autre part.

La première exigence est de supprimer la confusion avec le traitement social du chômage. Il existe une contradiction entre des postes temporaires et des besoins à satisfaire qui sont permanents. La multiplication des contrats

pour une période transitoire et leur caractère déroga-
toire par rapport au droit commun stérilisent nombre
d'activités qui restent assimilées à des «petits boulots».
La création d'emplois est handicapée par des politiques
sociales d'urgence qui sont focalisées sur la mise au tra-
vail des chômeurs. Clairement, l'économie sociale et so-
lidaire ne doit plus être assimilée à une sous-économie
réservée à l'insertion, elle est une composante légitime
de l'économie contemporaine.

La seconde exigence est de s'attaquer aux pratiques d'ins-
trumentalisation de l'économie sociale et solidaire par
les pouvoirs publics qui ont parfois lieu sous couvert
d'une notion floue de partenariat. Pour que l'économie
sociale et solidaire ne soit pas détournée des logiques
de projet dont ses organisations sont porteuses vers des
logiques de programme, il importe de trouver des modes
de contractualisation précis. Il s'agit non pas de déve-
lopper une politique sociale mais de fournir les moyens
nécessaires à la construction et à la consolidation d'un
champ d'activités économiques. Pour rompre avec une
appréhension en termes de politiques sociales, trois axes
peuvent être privilégiés : la reconnaissance d'un droit
à l'initiative ; le renforcement des structures existantes
dans une perspective de développement local, le soutien
aux nouveaux services de la vie quotidienne.

Les suggestions ci-dessous présentées sur ces trois axes
impliquent des investissements publics mais ce ne sont pas
des dépenses additives car elles peuvent être financées par
transferts des sommes allouées à l'aide aux entreprises qui
génère des effets d'aubaine ou de substitution importants.
L'avantage comparatif de l'économie sociale et solidaire
est qu'elle crée des activités et des emplois non délocalisables
dans la mesure où l'originalité de ses structures juridiques
est respectée avec la constitution d'un patrimoine collectif.

1. La reconnaissance d'un droit à l'initiative

La mobilisation collective qui est l'une des forces des pro-
jets de l'économie sociale et solidaire, la complexité des res-
sources à mobiliser amènent à distinguer ce qui ressortit
à l'investissement immatériel (aide au montage et formation
des porteurs de projet) avant que l'activité ne puisse com-
mencer et ce qui ressortit à l'aide au démarrage pour facili-
ter les trois premières années de fonctionnement.

Comme on l'a dit, trop de projets ont été soumis à une dérive
vers les politiques sociales en se finançant par les mesures
de traitement social du chômage, ce qui aboutit à négliger
la qualité des prestations et l'implication des différentes
parties prenantes. Les contributions publiques doivent per-
mettre que de véritables activités économiques soient mises
en place, et non pas des activités occupationnelles à voca-
tion uniquement sociale.

1.1. Investissement immatériel Aide au montage

Objectif:

Financer l'ingénierie de montage de projets, c'est-
à-dire le temps que doivent y consacrer les promo-
teurs et la réalisation des études nécessaires

Pour éviter la dérive à laquelle ont été soumis trop de pro-
jets, c'est-à-dire l'obligation de commencer dans l'urgence en
se finançant par une baisse des coûts salariaux il importe
de financer en priorité l'investissement immatériel qui
conditionne la qualité et la fiabilité des prestations futures.
Il est donc nécessaire de rendre possible une *aide financière*
au *montage* à condition que les porteurs de projet acceptent
de travailler avec une structure de conseil qui soit en capa-
cité de les aider dans la formalisation de leur projet.

Formation des porteurs de projet

Objectif:

Favoriser l'élaboration de formations liées à la conduite de projets de l'économie sociale et solidaire, qui intègrent pleinement les deux spécificités de ces projets négligées dans les formations habituelles à la création d'entreprises : un entrepreneuriat plus collectif qu'individuel et la connaissance de la pluralité des environnements: socioculturel (usagers, réseaux d'entraide...), commercial (pour les financements marchands), institutionnel (pour les financements non marchands).

Les études de marché classiques apparaissent inadaptées parce qu'elles ne sont orientées que vers le drainage de ressources marchandes alors que les ressources non marchandes et non monétaires sont aussi essentielles à la réussite des projets. La mise en œuvre de formations pour les promoteurs d'initiatives doit être fondée sur des méthodologies spécifiques et les efforts dans leur conception sont à soutenir.

Il importe également de s'attacher à résoudre le problème du statut des entrepreneurs en organisant des *formations rémunérées* pour les porteurs de projet ayant déjà réalisé une première formalisation de leur projet, afin que ceux-ci puissent disposer d'un temps de travail reconnu pour animer l'ensemble des activités liées à la conception de celles-ci.

1.2. Aide au démarrage

Objectif:

Diminuer les coûts fixes pendant la période de montée en charge de l'activité pour augmenter le taux de pérennisation des activités.

Cette aide au démarrage doit faciliter le recrutement de dirigeants qualifiés qui sont indispensables pour crédibiliser les actions de l'économie sociale et solidaire. Elle peut

prendre la forme d'une aide dégressive à la création du premier emploi pour faciliter le recrutement de cadres dirigeants, par exemple, prise en charge de 70 % de la masse salariale en année 1, 50 % en année 2 et 30 % en année 3. Une autre formule est l'aide à la constitution du fonds de roulement.

2. Le renforcement des structures existantes

Au-delà de ce qui est destiné à accompagner les projets, il convient de consolider les structures existantes. La professionnalisation des emplois est une priorité pour démarquer les champs en émergence d'une image d'activités de «seconde zone». Par ailleurs, une des originalités de l'économie sociale et solidaire est de développer des activités au niveau local. Alors que la structuration précédente de l'économie sociale s'est opérée par des regroupements nationaux, sectoriels ou par statuts, les synergies au niveau de territoires locaux et régionaux deviennent déterminantes pour l'avenir. Enfin, de nombreuses organisations de l'économie solidaire articulent des financements marchands et nonmarchands, tout en générant des ressources volontaires. Cette constatation incite à dépasser les cloisonnements entre un secteur marchand «productif» et un secteur non marchand «non productif». En effet, si l'on se contente de raisonner à partir de cette opposition classique, la relance d'une dynamique d'emplois se heurte rapidement à d'importants obstacles. Beaucoup d'activités marchandes, par leur caractère standardisable, se prêtent à une modernisation technologique qui diminue l'emploi en leur sein. Dans le non marchand, le potentiel d'activités nouvelles est énorme mais le financement de celles-ci est limité par les contraintes budgétaires des pouvoirs publics. Dès lors, il est fondamental d'explorer toutes les pistes qui permettent de développer des activités et des emplois combinant, d'une part, un financement par les voies du marché et, d'autre part, des financements non marchands, pour la plupart publics.

2.1. Professionnalisation des emplois

Objectif:

Soutenir les actions destinées à améliorer les conventions collectives et le niveau de qualification des salariés, à participer au développement d'emplois durables dans l'économie sociale et solidaire; soutenir aussi des actions qui soient en mesure de mieux articuler au sein des structures emplois professionnels et engagements volontaires.

Pour y parvenir, il est essentiel d'élargir les types de formation éligibles au fonds de la formation professionnelle, pour inclure :

- L'apprentissage par tutorat,
- Des actions qualifiantes reposant sur des réunions d'équipes, des ateliers thématiques, des formes d'échanges des connaissances entre collègues,
- Des actions destinées aux responsables, élus, bénévoles comme salariés.

Le financement des formations innovantes est rendu d'autant plus aisé que les fonds de la formation professionnelle peuvent être globalisés au niveau d'un territoire et répartis en fonction de l'analyse de besoins qui y est faite.

2.2. Soutien à des actions collectives

Objectif:

Soutenir les démarches proposées par des structures (associatives, coopératives...) qui décident de se regrouper pour mener des actions communes dans un territoire ou par des collectivités territoriales qui présentent des programmes de développement concerté avec les réseaux d'économie sociale et solidaire.

L'initiation de réseaux territorialisés ou de «districts» locaux de l'économie sociale et solidaire est ainsi recherchée en faisant jouer les synergies en son sein. Le financement par les fonds publics hors local peut couvrir 50 à 70 % des coûts des actions, le complément devant être assumé par les structures ou les collectivités territoriales, en garantie de leur engagement.

Plutôt qu'une logique de représentation, il s'agit d'une logique de projets communs mis en œuvre par diverses composantes de l'économie sociale et solidaire réunies volontairement. Les projets communs peuvent être ponctuels, ils peuvent également conduire à la constitution d'organisations de second niveau propres à un territoire, du type consortium, qui remplissent diverses fonctions : négociation groupée avec les collectivités locales, commercialisation, formation, labellisation qualité... En jouant le rôle d'interface, ce type de structure peut aider à l'établissement de conventions pluriannuelles rassemblant l'ensemble des financeurs, définissant les montants attribués par les différents partenaires et les engagements des contractants.

L'énergie des dirigeants des initiatives n'est plus alors centrée sur la renégociation permanente des soutiens mais sur le développement des activités et des relations avec les usagers. Par là même, ce conventionnement globalisé contribue à une assurance-qualité. Un bilan moral et financier est présenté chaque année aux signataires de la convention et les pouvoirs publics sont en mesure de procéder à toute forme d'évaluation qui leur paraît nécessaire pour décider des possibilités de renouvellement et d'ajustement de la convention pluriannuelle.

2.3. Création de fonds territoriaux de développement

Objectif:

Constituer des fonds territoriaux de développement de l'économie sociale et solidaire, pour sortir de la juxtaposition des initiatives institutionnelles et viser la cohérence par la mise en place d'outils communs au service de principes clairs et affirmés publiquement.

L'hypothèse soulevée par de tels fonds est celle de nouvelles formes de régulation sociale et de négociation collective qui soient en mesure de légitimer et d'optimiser les affectations de fonds au bénéfice de l'économie sociale et solidaire. La mise en œuvre cohérente d'une politique de soutien nécessite une régulation et une négociation locales. Cette condition de crédibilité amène à suggérer la création d'un *dialogue social local* regroupant partenaires sociaux, élus et représentants de l'économie sociale et solidaire. Il s'agit d'ouvrir un quatrième niveau de dialogue social qui s'ajoute aux trois niveaux classiques, l'entreprise, la branche et le niveau national et interprofessionnel. Ce champ nouveau de négociation sur les problèmes de la cohésion sociale et de l'emploi est susceptible de susciter une véritable mobilisation locale; il réclame toutefois le redéploiement d'un certain nombre de financements existant dans l'aide sociale, l'aide aux entreprises, la création d'emplois et la formation au profit de cette négociation. Ceci pourrait prendre la forme de dispositifs de concertation locaux réunissant partenaires sociaux et représentants de l'économie sociale et solidaire autour de ces enjeux.

Un tel fonds peut mutualiser des financements d'origines différentes: épargne locale de proximité, contributions d'entreprises, apports des collectivités locales, d'institutions parapubliques et de l'État central. Les réglementations peuvent être aménagées pour que de telles hybridations entre des fonds de provenances diverses soient possibles

parce qu'elles correspondent aux différents types d'utilités de l'économie sociale et solidaire. Au-delà de l'utilité individuelle sensible pour les consommateurs, de l'utilité publique renvoyant aux valeurs de justice sociale et d'égalité d'accès dont l'État est en responsabilité d'assurer le respect, il existe une *utilité sociale territorialisée* associée à l'économie sociale et solidaire dans la mesure où cette dernière favorise le développement local. Comme les collectivités locales, certaines entreprises peuvent soutenir cette action portant sur l'attractivité du territoire et être sollicitées pour abonder un fonds territorial. Par ailleurs, des expériences montrent que les habitants peuvent être sensibles à des investissements de leur épargne en faveur du développement de l'emploi et de la qualité de vie sur le plan local.

2.4. Soutien à l'innovation socio-économique

Objectif:

Impulser une dynamique en finançant la recherche et le développement dans l'économie sociale et solidaire. Les structures de l'économie sociale et solidaire les plus innovantes sont pour beaucoup de petite taille et opèrent au niveau local, il y a donc un risque que leurs expériences ne puissent se diffuser que mal ou lentement. C'est pourquoi, il est important de stimuler par des financements appropriés l'échange d'expériences pouvant procurer un appui additif aux projets les plus innovants. Il est également nécessaire de promouvoir un programme de recherche pour que soient définis des critères rendant compte des effets générés par les structures de l'économie sociale et solidaire et qui ne le sont pas par les autres services privés ou publics.

Il est urgent de ne plus appréhender les organismes de l'économie sociale et solidaire seulement avec des indicateurs aussi frustes que le «nombre de personnes employées» et le «degré d'autofinancement atteint». L'intérêt, relativement

neuf mais croissant porté à l'économie sociale et solidaire repose sur le constat des limites des entreprises du secteur privé à résoudre, pour des raisons multiples, certains défis actuels que sont le chômage mais aussi la qualité et la quantité des services collectifs, comme par exemple la protection de l'environnement. Il est donc indispensable de développer des grilles d'évaluation qui prennent en compte différents critères comme la création d'emplois, la satisfaction de besoins d'intérêt collectif mais aussi la cohésion sociale qui peut être engendrée par l'implication d'une multiplicité d'acteurs. À cet égard, il semble important d'encourager le récent développement des méthodologies d'utilité sociale afin d'évaluer les structures de l'économie sociale et solidaire. L'évaluation multidimensionnelle passe par l'élaboration de ces méthodologies spécifiques qui ne sont pas encore entièrement finalisées et dont l'avancée doit être soutenue.

En lien avec les fonds territoriaux de développement, la constitution de dispositifs territoriaux d'évaluation en matière des services locaux est à encourager au niveau national et européen. Ils auraient pour caractéristiques d'intégrer des représentants d'usagers, des offreurs de services, des professionnels, des experts sectoriels comme d'impulser la constitution de labels de qualité inscrits territorialement.

3. Le soutien aux nouveaux services de la vie quotidienne

Étant donné les évolutions socio-démographiques, les services à la vie quotidienne sont un enjeu majeur. Ces services sont cruciaux puisqu'ils répondent à des besoins liés à la situation familiale (aide familiale, garde d'enfants...) ou à une situation de dépendance (personnes âgées, malades ou privées d'autonomie, ce qu'on appelle le «care».

Ainsi, on sait que la garde d'enfants peut diminuer les inégalités entre hommes et femmes. De même l'aide à domicile des personnes les plus âgées, au-delà des économies qu'elle procure à la collectivité en évitant des placements

hospitaliers, peut permettre aux personnes dépendantes de maintenir des liens avec leur entourage en continuant à vivre à leur domicile. Quant à la culture et au sport, ce sont des domaines dans lesquels une demande existe et l'amélioration de leur accessibilité engendre des effets importants de cohésion sociale.

3.1. Soutien à la construction des services

Objectif:

Éliminer les distorsions de concurrence tout en solvabilisant la demande et en structurant l'offre.

Dans le cadre des Trente Glorieuses, les services «sociaux» ont été largement subventionnés par les pouvoirs publics en contrepartie d'une définition stricte de leurs modes d'action. Cette forme de régulation qui peut être appelée régulation tutélaire privilégiait la justice sociale en finançant les prestations de services. Elle a été confrontée à deux obstacles: l'inadaptation à des demandes de plus en plus évolutives, le décalage entre les moyens disponibles dans le cadre des politiques sociales et le volume des besoins.

En réaction, dans des pays comme la Grande-Bretagne, différents mécanismes ont été introduits dans l'attribution des financements publics afin de mettre en concurrence des prestataires publics, privés lucratifs et associatifs sur un territoire. Ces formules de «quasi-marchés» ont mis l'accent sur les fonctions d'acheteurs et d'organiseurs des services pour les autorités publiques au détriment de leur rôle antérieur de fournisseur de services. Cette réforme était censée inciter à l'efficacité dans le rapport qualité-prix et de stimuler l'adaptation de l'offre en ouvrant des possibilités de choix par les consommateurs. Toutefois, les effets pervers de cette régulation concurrentielle tiennent à l'alignement sur le secteur privé lucratif, qui a des incidences sur l'appréhension de la qualité comme sur l'oubli tendanciel de bénéfices collectifs. Trop souvent, le prix est l'élément décisif dans

l'adjudication des marchés au détriment de la qualité et de la prise en compte des bénéfices collectifs.

Aucune des deux formes de régulation qui se sont succédé ne s'avère complètement satisfaisante. Pour des services divisibles qui ont en même temps une dimension collective, il est possible de trouver un nouvel équilibre en mixant contrats et conventions.

Pour ce qui est des contrats, le domaine des services aux personnes (garde d'enfants, aide à domicile...), ayant une forte dimension affective et interpersonnelle, parce qu'une relation à long terme peut s'établir entre offreur et consommateur, nécessite une réflexion particulière. Il a été constaté que l'intrusion de compagnies privées internationales, qui s'adossent sur d'autres activités et peuvent se permettre des pertes sur plusieurs années pour investir un marché et en expulser d'autres prestataires, pouvait avoir plusieurs effets pervers : pratiques de dumping, standardisation des services, constitution d'oligopoles. Pour les éliminer, certains marchés publics pourraient être réservés aux organisations locales : entreprises privées, économie sociale et solidaire. Un tel type de sélection ne constituerait pas une entrave à la libre concurrence mais résulterait d'un souci de saine gestion publique. L'obligation de recourir à un appel d'offres pourrait être abolie dans des services aux personnes, la réduction des taux de taxe sur la valeur ajoutée pourrait être concentrée sur des services produits localement et un pourcentage des marchés publics pourrait être réservé aux organismes de l'économie sociale et solidaire.

Parallèlement des conventions sont à établir pour que deux enjeux ne soient pas négligés :

La professionnalisation, dont l'importance a déjà été soulignée, est un rempart contre la précarisation des salariés. Les systèmes de paiement à l'acte doivent être complétés par des financements permettant la professionnalisation

dont une partie peut d'ailleurs être issue du prélèvement d'une quote-part sur les sommes versées par le paiement à l'acte;

L'expression des usagers réclame aussi des moyens afin de veiller à la continuité de relations de confiance entre les parties prenantes des services.

Les contributions publiques allant dans ces deux directions gagnent à faire l'objet de conventions précisant les engagements réciproques plus que de subventions.

3.2. Soutien à la solvabilisation

Objectif:

Émettre des chèques ou tickets modérateurs permettant aux personnes les moins solvables d'avoir accès aux services. Compenser pour les structures les coûts supplémentaires engagés (du type de ceux relevés plus haut : professionnalisation, expression des usagers...), et les effets bénéfiques pour la collectivité.

Pour ce qui est des services qui sont divisibles, c'est-à-dire dont la consommation est individuelle, un financement mixte couplant aide à la consommation et convention peut être réalisé selon des modalités qui viennent d'être décrites. En outre, des chèques-services peuvent être émis pour des activités sportives et culturelles autant que pour la garde d'enfants ou l'aide à domicile.

Toutefois, l'extension des systèmes de subvention à la consommation par le biais des chèques-services ne peut être développée par les pouvoirs publics que si les systèmes d'aide financière veillent à l'accessibilité des services, en augmentant la participation publique pour les ménages aux revenus les plus bas. Les systèmes reposant sur l'exonération fiscale ne peuvent être prolongés, sauf à faire de l'inégalité grandissante face aux services le levier de leur développement.

Les chèques ou tickets-services, parce qu'ils constituent un pouvoir d'achat dédié aux services, une «quasi-monnaie», peuvent être des instruments adaptés à condition que soient réunies des conditions qui ne l'ont pas été jusqu'ici :

- Simplicité de l'outil couvrant un large éventail de services;
- Acquisition dans des guichets faciles d'accès;
- Aubventionnement des personnes proportionnel à leurs besoins et inversement proportionnel à leur niveau de ressources.

En complément, les effets bénéfiques pour la collectivité liés au fonctionnement des services doivent être identifiés pour pouvoir faire l'objet de rémunération par les pouvoirs publics.

Objectif:

Solvabiliser les services collectifs émergents par de nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

Pour ce qui est des services collectifs dont la consommation n'est pas divisible et qui ne peuvent donc être payés directement par l'utilisateur, leur organisation est largement liée à l'instauration de règles fiscales comme celles adoptées au niveau européen sur les déchets qui conditionnent la solvabilisation des activités. Pour la revalorisation d'espaces urbains ou ruraux, les appels d'offres peuvent être remplacés par des contrats négociés prenant en considération les bénéfices générés par les organisations de l'économie sociale et solidaire, quand les autres entreprises ne les produisent pas. Pour la gestion de l'eau ou des déchets, des formes de gestion partagée associant collectivités locales, prestataires et associations d'habitants peuvent également être expérimentées.

BIBLIOGRAPHIE

BUCOLO, E.; BRUGVIN, T.; COUTROT, T.; OLIVIER, A., *Commerce équitable. Produire, vendre et consommer autrement*, Syllepse, Paris, 2009

DACHEUX, E., (dir.) *Communiquer l'utopie. Économie solidaire et démocratie*, L'Harmattan, Paris, 2007

DESROCHE, H., *Solidarités ouvrières. Sociétaires et compagnons dans les associations coopératives (1831-1900)*, Les Éditions Ouvrières, Paris, 1981

FAURE, A.; RANCIÈRE, J., (textes choisis et présentés par), *La parole ouvrière (1830-1851)*, La Fabrique, Paris, 2007

FERRATON, C., *Associations et coopératives, Une autre histoire économique*, Érès, Toulouse, 2007

FRÈRE, B., *Le nouvel esprit solidaire*, Desclée de Brouwer, Paris, 2009

GARDIN, L., *Les initiatives solidaires. La réciprocité face au marché et à l'État*, Érès, Toulouse, 2007

GUÉRIN, I., *Femmes et économie solidaire*, La Découverte, Paris, 2003

GUÉRIN, I.; HERSENT, M.; FRAISSE, L., (dir.), *Femmes, économie et développement. De la résistance à la justice sociale*, Érès, Toulouse, 2010

JUAN, S., *La transition écologique*, Érès, Toulouse, 2011

LAVILLE, J-L., (dir.), *L'économie solidaire – Une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, 1994, nouvelle édition, Hachette Littératures, Paris, 2007

LIPIETZ, A., *Pour le tiers secteur – L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment*, La Documentation française / La Découverte, Paris, 2001

MARÉCHAL, J-P., *Humaniser l'économie*, Desclée De Brouwer, Paris, 2008

PLEYERS, G., *La consommation critique. Mouvements pour une alimentation responsable et solidaire*, Desclée de Brouwer, Paris, 2011

SERVET, J-M., *Le grand renversement. De la crise au renouveau solidaire*, Desclée de Brouwer, Paris, 2010

Economía Solidaria y emancipación nacional¹

Jordi Estivill Pascual

Jordi Estivill Pascual

Profesor emérito de Política Social de la Universidad de Barcelona (1981-2002). Profesor desde el año 2002, del mestrado de Desarrollo, Diversidades Locales y Desafíos Mundiales y, desde el año 2005, del mestrado de Economía Social y Solidaria del ISCTE de Lisboa. Ex Director del Gabinet D'Estudis Socials de Barcelona (1984-2002). Cooperativa especializada en investigación, asistencia, formación y evaluación de las políticas laborales y sociales. Miembro actual de la Red Catalán de la Economía

Solidaria y del Consejo Científico de RIPESS-Europa. Experto en política social Europea habiendo participado en múltiples encuentros y programas como investigador y evaluador. Colaborador de la dirección de EAPN del programa europeo «Bridges» que se aplicó en Francia, Bélgica, Rumania, Bulgaria, España y Portugal. Premio a la mejor trayectoria profesional en el campo social otorgado por el gobierno catalán (2010). jordi_estivill@hotmail.com

RESUMEN

Economía solidaria y emancipación nacional tienen potencialmente muchos puntos de encuentro. La primera pone el acento en la dimensión económica, la segunda en la política. Ambas forman parte de procesos por los que personas, grupos, pueblos, países, formaciones sociales tratan de liberarse de los diversos poderes que les oprimen. También pueden existir puntos de desencuentro. Reflexionar sobre aquello que les acerca y sobre lo que les separa es el objetivo de este artículo.

Si ya no es fácil pensar en las articulaciones entre el estado y la economía solidaria las cosas se complican aún más, si hay que reflexionar sobre las posibles relaciones entre esta y los procesos de emancipación nacional. La dificultad no solo proviene de la relativa novedad del concepto de economía solidaria² sino también de lo que se entiende por liberación nacional en un contexto en el que más bien son las crecientes interdependencias económicas, sociales, políticas y culturales las que dominan el panorama mundial y en el que las identidades locales acostumbran a ser un refugio contra una globalización, en la que también deben jugar los mecanismos de solidaridad³.

Estas reflexiones se refieren fundamentalmente al continente europeo. Solo ocasionalmente se hacen referencias a otros lugares. Sería mucho más complejo y largo presentar las relaciones entre la economía solidaria y los procesos de liberación nacional en regiones donde estos como en África, fueron a menudo ligados a luchas anticolonialistas del siglo veinte y las estructuras estatales son frágiles y a menudo impuestas o como en América latina donde la independencia nacional se da generalmente en el siglo diecinueve, crea estados relativamente estables (guerras fronterizas) que salvo excepciones, son utilizados por las burguesías nacionales para oprimir a sus pueblos y muy especialmente a los indígenas. En ambos continentes abundan más los periodos dictatoriales que los democráticos y los esquemas de protección social públicos son selectivos, clientelares y solo cubren a unos pocos (economía informal) y no todas las necesidades⁴. No es de extrañar que la economía solidaria se entronque con la vitalidad de las respuestas populares y sus formas de organización comunitaria y ponga el acento en su dimensión de transformación social y política.

Una mirada a la historia

Desde el punto de vista histórico ha habido diferentes corrientes de pensamiento que han conjugado el derecho a la autodeterminación con la lucha por las transformaciones sociales y económicas. A menudo, en el seno de estas corrientes se ha argumentado que emancipación nacional y social estaban íntimamente ligadas. Se interpretaba que los trabajadores, y las clases populares y sus organizaciones eran o debían ser los principales protagonistas de la liberación nacional.

Los ejemplos de elaboración teórica de esta articulación abundan. Son muestras de estos ejemplos, la polémica entre Marx⁵ y Bakunin cuando el primero razona en favor de la conquista de Estados Unidos de una parte de Méjico con el argumento de un mayor desarrollo capitalista y de su clase obrera y el segundo se posiciona a propósito de las revueltas de las naciones florecillas eslavas. Otros ejemplos los dan algunas de las propuestas socialistas y anarquistas del siglo XIX que se fundamentaban en la liberación del trabajo asalariado con la constitución de nuevas comunidades de vida y de organización colectiva en las que debía desaparecer el poder político o las consideraciones de los austromarxistas que critican al imperio austro húngaro y reformulan una teoría más cultural de las minorías nacionales como Otto Bauer que propone la autogestión social y la autonomía nacional y las tesis de James Connolly⁶, sindicalista y patriota irlandés que es fusilado por los ingleses en el año 1916 en plena lucha por la independencia de su país. En esta lista no pueden faltar los inspiradores de las luchas por la liberación nacional contra los colonizadores, de Cuba (Martí) y de Vietnam (Giap) ligadas a las necesarias transformaciones económicas y sociales de la situación de los campesinos.

La lista podría alargarse. Pero quizás sea la hora de extraer alguna primera lección. Esta podría formularse así: no puede conseguirse un país libre sin que controle la gran mayoría de sus recursos y mientras oprima a otro, que los sectores más interesados en materializarlo son las clases

populares y que estas cuando lo hacen acostumbran a encontrar sus formas organizativas sobre la base de concepciones cooperativas y colectivas de la economía y la sociedad. De esta forma, liberarse de un imperio, de un estado, opresores, y al mismo tiempo intentar mejorar las condiciones de vida y de trabajo es una vieja aspiración que hunde sus raíces en el siglo XIX y que se proyecta hasta cierto punto, en los procesos de descolonización del siglo XX y en las mutaciones del mapa político europeo de después de la primera guerra mundial.

Quizás sea interesante introducir aquí la diferenciación entre los países europeos económicamente más desarrollados, con estados que se legitiman con aperturas parlamentarias que permiten la entrada de expresiones políticas obreras y con sistemas de protección social pública que poco a poco se van generalizando, de los países periféricos donde los estados tienen una larga tradición de despotismo, de anacronismo y que delegan su intervención social a instituciones de beneficencia privada y eclesiástica. Esta diferenciación explicaría un desarrollo diverso de la economía social que en los países centrales se va integrando en los mecanismos estatales (mutualidades) y ve reducido su espacio autónomo de cobertura de necesidades (sociedades de socorros, cooperativas,...) con la producción (Taylorismo) y el consumo de masa (Fordismo). Mientras que en los «otros» países, amplias necesidades no cubiertas, un mercado capitalista al que le cuesta ser hegemónico⁷, y una protección social pública escasa, selectiva y clientelar crean unas condiciones en las que las distintas familias de la economía social tienen una mayor autonomía en su caminar entre el estado y el mercado

De ahí que estas dos tradiciones generen una distinta manera de plantear las relaciones entre el estado y la economía solidaria, incluso en la actualidad. Así, se puede formular la hipótesis que en los estados del bienestar más avanzados y centrales, a la economía solidaria le quedan los resquicios de la reproducción social, determinadas funciones

negociadas y subalternas (inserción de colectivos excluidos, servicios de proximidad...) y la defensa de lo emergente y/o de lo marginal. En cambio, como más la economía solidaria se sitúa en la periferia, mayores son los márgenes de maniobra que se le abren económica, social y políticamente. Seguramente no es un azar que en estos últimos países, la economía solidaria incorpore más fácilmente las prácticas de la economía doméstica y popular, la dimensión política y las aspiraciones de transformación social.

Estas aspiraciones se renuevan desde hace unos años como en América Latina, con la defensa de los movimientos indigenistas de la naturaleza, de sus recursos territoriales, de su cultura y con la demanda de una nueva distribución del poder político y económico mundial que no pase ni por la acción depredadora de las multinacionales ni por la complicidad de los estados. También se renuevan con las luchas para diluir las fronteras artificiales impuestas por los estados colonizadores a los pueblos africanos y por la promoción de sus prácticas de organización económica, social y cultural comunitaria o en muchos de los proyectos translocales, transregionales y transnacionales que llenan la escena de la economía solidaria europea.

No es aventurado afirmar que en Europa, la economía solidaria se presenta y es presente como una respuesta propositiva frente a la creciente deslegitimación de las estructuras estatales, como una defensora de las identidades territoriales, como una nueva perspectiva del desarrollo socioeconómico, como un nuevo espacio público que se abre paso entre el mercado y el estado, como una ligazón entre autodeterminación y autogestión, como una penetración democrática y participativa en la vida económica, social, cultural y política; en fin, como una confluencia de actores y movimientos sociales que buscan, formulan y aplican formas alternativas de vida para un futuro más justo y solidario en países más libres.

Una respuesta a la creciente deslegitimación de los estados nación

No es el caso de repetir aquí la evolución de una mayoría de estados nación que se afirman en el siglo XIX en esta parte de Europa. En cambio si puede ser más útil formular la hipótesis de su obsolescencia. A los estados actuales les es cada vez más difícil asegurar lo que dicen sus constituciones⁸ en términos de la garantía y la efectividad de los derechos ciudadanos, de la procura de bienestar social y de separación de las tres funciones (legislativa, judicial, ejecutiva) que les habían caracterizado. En la fase actual de un capitalismo depredador y de ola neoliberal se ven sometidos a tales presiones de desmantelamiento que pierden capacidades y competencias por todos lados. La crisis iniciada en 2007 puede ser interpretada como un signo más de la falta de capacidad de afrontarla por parte de las políticas públicas financieras, monetarias, fiscales y del creciente poder de las instancias supraestatales y de las entidades financieras. En cierto modo, se están enterrando muchos años de Keynesianismo en los que la potencia pública regulaba la vida económica.

Desde los años setenta, en los países industriales europeos, los llamados estados de bienestar, salvo algunas excepciones, no han podido evitar el aumento de la pobreza y la desigualdad, la segmentación y la precariedad del mercado de trabajo y la marginación y expulsión de los colectivos más débiles, la limitación del acceso a los servicios y prestaciones públicas y su recorte. Muchos de los derechos adquiridos a través de duras luchas sociales se ven conculcados, y el miedo y la inseguridad se instalan en una población que se siente cada vez más vulnerable y para la cual el futuro es muy incierto.

En muchos países europeos, las formas dominantes de representación política se ven cuestionadas. El absentismo electoral, la partitocràcia, la corrupción sistemática, los límites a la libertad de expresión, la irrupción de las

formulas y discursos populistas, de los grupos xenófobos y racistas son signos evidentes de la creciente distancia entre la ciudadanía y el poder político y la necesidad de fundar una nueva cultura política.

No en todos lados, estas cuestiones se plantean por igual. Son más visibles en la periferia de Europa que en el centro. Pero en general, a la mayoría de las formulas estatales les cuesta dominar a las empresas multinacionales, a los flujos financieros, a la evasión de capitales, al fraude fiscal, evitar la degradación del medio ambiente y la destrucción del patrimonio natural, encontrar otras formas de representación política y responder a las necesidades emergentes de una población que se empobrece. Muchos de estos problemas se plantean y potencialmente podrían resolverse a una escala superior a la de los estados; otros a un nivel inferior y más próximo de los ciudadanos.

En corolario, las instancias supraestatales creadas por los estados tienen enormes dificultades para enfrentarse y solucionar estos problemas. Un ejemplo ilustrativo, por no hablar de los bloqueos de las Naciones Unidas, lo ofrece la actual Unión Europea que sin dejar de ser un gran mercado no consigue avanzar plenamente como espacio político y retrocede en su dimensión social⁹. En cambio, a escala local, la administración pública cuando colabora con las iniciativas ciudadanas, abre nuevos espacios de experimentación¹⁰ en los que la economía solidaria se despliega.

Al mismo tiempo crece el activismo transnacional e internacional. Si bien es cierto que muchos de los activistas «cosmopolitas¹¹» están «arraigados» a escala local y que muchas redes se organizan sobre la base de la representación estatal, no es menos cierto que desde Seattle en 1999, Porto Alegre en 2000, aparecen causas globales que aglutinan a movimientos que van más allá de las fronteras, como la guerra de Irak (2003) o la campaña por la anulación de la deuda, la respuesta a las cumbres de los países ricos

o las medio ambientales o los lobbies que hacen presión sobre las agencias internacionales (ONU, FMI, OMC, Banco Mundial,...), se constituyen y se desarrollan redes y ONG internacionales sectoriales (Amnistía Internacional, Green Peace, ATTAC...) y se expanden movimientos sociales¹² como el de los indignados que florecen con ritmos parecidos, en distintos países. Hasta cierto punto está emergiendo una ciudadanía transnacional.

Como es evidente la economía solidaria no tiene una respuesta global a todos estos retos ni se inscribe en todos estos movimientos aunque se encuentra muy cercana a ellos. Pero sí que ofrece un espacio para experimentar y pensar en otros modelos económicos, en otras formas de concebir el poder político y su distribución, en andar por caminos de democracia participativa, en desplegar otras estrategias de lucha contra la pobreza y la desigualdad, defender al medio natural y cultural y crear una nueva cultura política. Aunque los procesos de emancipación nacional y de crisis de los estados estén llenos de contradicciones, no parece que se tenga que argumentar mucho para afirmar que, cuando existen, son momentos más propicios a los cambios de las reglas del juego, a la experimentación, más fluidos, más libres de rigideces y ataduras y por lo tanto con mayores posibilidades de autoliberación.

La fuerza en el territorio

La economía solidaria encuentra una de sus razones de ser y su fuerza en el territorio. Acostumbra a nacer para resolver las necesidades de la población de un lugar concreto. Se desarrolla según como sus habitantes se apropian y se identifican con el espacio en el que viven. En él, la economía solidaria crea lugares de trabajo, no se deslocaliza, resiste mejor que las empresas mercantiles en los periodos recesivos, origina mercados de intercambio de los productos locales, defiende la cultura de cada lugar y su patrimonio

natural, potencia el papel de los actores locales y de sus redes y acostumbra a reforzar el capital social y a dar un valor añadido socioeconómico que irradia al conjunto del territorio. Por todo ello, economía solidaria y desarrollo local se van aproximando.

El desarrollo local ha tenido diferentes fases conceptuales y prácticas¹³. Se puede distinguir una primera en la que a partir de la inversión pública central en infraestructuras físicas y de transporte se construyeron catedrales en el desierto¹⁴. Después, se buscó un equilibrio entre recursos exógenos y endógenos, se traspasaron competencias y recursos de las autoridades centrales hacia ámbitos inferiores y se crearon partenariados donde las autoridades locales¹⁵ eran dominantes. Una tercera fase, en la que domina la noción de capital social¹⁶ ha puesto de relieve el valor de las redes horizontales que ligan al tejido asociativo¹⁷ y los actores locales, a la confianza generada por el reconocimiento de la pertenencia a un mismo territorio y a un proyecto compartido de futuro, a la capacidad de producir bienes y servicios comunes¹⁸ a partir de la pluralidad de la economía local.

Aun cuando desarrollo local y economía solidaria hayan renacido¹⁹ en la misma época, durante la crisis de los setenta, sus itinerarios han sido fuertemente paralelos en los últimos treinta años. Ha sido necesario que el desarrollo local llegase a su tercera fase²⁰ y que también la economía social y solidaria abandonase su potencial corporativismo que le lleva a defender los intereses particulares, que comprendiese la importancia de los bienes colectivos, que superase la democracia económica empresarial y fuese en el sentido de una democracia participativa que se ejerce a escala territorial, que criticase al crecimiento económico salvaje y su distribución desigual de resultados a nivel territorial y que cada vez más defendiese al patrimonio natural y cultural y el aprovechamiento de los recursos locales, para que fuese posible su actual y fructífero encuentro²¹.

Si se adopta esta perspectiva, de abajo hacia arriba, cabe sugerir que una buena parte de las cristalizaciones políticas espaciales están saltando por los aires. Las divisiones territoriales subestatales, institucionales y administrativas más clásicas, como las regiones, provincias, departamentos, condados, comarcas, lands, municipios, parroquias van siendo substituidos, como núcleos de intervención económica y social, como nuevas agregaciones económicas espaciales, por Distritos (Italia), «Pays, bassins, zones» (Francia), Aglomeraciones urbanas, regiones programa (Portugal, Hungría, Irlanda), Áreas Metropolitanas y urbanas (Inglaterra, Suecia, España). Las ciudades son cada vez más globales²².

Por otro lado, parecería, en un primer vistazo, que solo viejas naciones nómadas²³ y errantes (Armenios, Tuaregs, Judíos²⁴, Gitanos, Beduinos...) y determinados colectivos (Rabidantes de Cabo Verde²⁵, transportadores de mercancías del arco mediterráneo²⁶) se acomodan, por la vía de la necesidad, a unos nuevos tiempos donde la movilidad de personas (movimientos migratorios, refugiados, turismo) mercancías (separación entre lugar de producción y de distribución), información y capitales es cada vez más frecuente y es exigida por una burguesía que si cuando se constituía necesitaba fronteras (mercados nacionales), ahora se las salta cuando y como quiere. Si nunca el capital tuvo patria, ahora menos. ¿En los tiempos que corren quien aboga por el proteccionismo y la autarquía? Por otro lado, no deja de ser algo paradójico constatar que una parte de la economía solidaria quiera fundamentar sus circuitos en la auto-producción para el consumo y defienda la proximidad, el kilómetro cero y la vuelta a comunidades más o menos cerradas.

Pero no hay que equivocarse enalteciendo las posibilidades de la acomodación de la itinerancia, porque las naciones y los grupos errantes acostumbran a utilizar a su manera el territorio y tienen el riesgo de perderse o de fundirse

en marcos más amplios y precisamente acabar siendo más dependientes. Tampoco hay que equivocarse pensando en un retorno nostálgico a la vida rural y autárquica que se desarrollaría armoniosamente alrededor del campanario.

Los movimientos de liberación nacional también encuentran su fuerza en su territorio, en sus identidades diferenciadas (lingüísticas, culturales, históricas, económicas,...) con otros territorios. Si se quieren liberar es porque no encuentran un encaje satisfactorio en los espacios políticos donde se ven obligados a vivir y donde se estructuran como sociedad, porque sus recursos son expoliados y su dignidad maltratada.

También ellos tienen el riesgo de ser defensivos, de querer cerrarse numantamente en su territorio y pueden caer fácilmente en la ilusión de creer que cuando lo controlen será un paraíso. Esto es especialmente evidente en las naciones que cuentan con situaciones económicas más potentes (Flandes, Catalunya, Escocia, Euskadi...). Dos ejemplos de signo distinto: el dominio del petróleo Escocés despertó muchas expectativas en sus expresiones nacionalistas de mejora económica, y en una hipotética Catalunya independiente, el turismo seguirá siendo controlado por los tours operators multinacionales. Esta tendencia a presuponer un futuro lleno de esplendor es menos evidente en naciones y pueblos menos desarrollados (Galicia, Sicilia, Gales, Córcega, Islas Feroe...) en los que a pesar de ello, hay fuertes rasgos de identidad y movimientos en favor de su propia soberanía. Para evitar estos riesgos de cerrazón y de esperanzas con poco fundamento es crucial que desde su inicio los movimientos de liberación expliciten cual es el modelo económico, social y territorial que proponen en abierta discusión con la economía solidaria, como van a establecer su relación con el exterior, como van a conectar su combate «local» con las causas universales y como van a ejercer su solidaridad internacional.

A menudo, cooperadores, mutualistas, sindicalistas, responsables del mundo asociativo forman parte de los movimientos de emancipación y por lo tanto ayudan a formular estas posiciones y sus experiencias se integran en el bloque liberador que se construye. Por lo tanto, las mujeres y hombres de la economía solidaria tienen mucho que ofrecer y qué decir. Aunque el peso y la influencia de sus propuestas dependa de la relación de fuerzas que exista.

El derecho a decidir: participación, autogestión y autodeterminación

El derecho a decidir de los pueblos pone en cuestión la estructuración política pero no puede agotarse en la independencia política. Esta es una condición necesaria pero no suficiente. El derecho a decidir hay que aplicarlo en todas las facetas, desde el mundo institucional al campo económico. La historia demuestra que muchos pueblos que se han dotado de estados independientes han continuado sometidos a los designios de otros estados, no han creado otros modelos económicos y no han podido disponer libremente de sus recursos. A menudo el colonialismo primero y el neocolonialismo después, han seguido ejerciendo su control económico y cultural e indirectamente político, con la complicidad de las oligarquías locales que se enriquecen a costa de sus conciudadanos. En ningún lugar está escrito que, porque venza la causa de la independencia política se garantice un país más justo y más libre. La historia pone de manifiesto que muy fácilmente pueden mantenerse o reproducirse las antiguas relaciones de dominio y que, aun cuando parece que ganen las energías renovadoras, pueden pervertirse y dar lugar a otras formas de opresión tan despóticas o más que las anteriores.

Frente a ello, la economía solidaria propone romper estas relaciones de dependencia con el exterior y eliminar progresivamente las desigualdades y despotismos interiores. Ello no significa ignorar por un lado la globalización

y por el otro, no intentar juntar el derecho a decidir con una interdependencia libremente pactada. Las experiencias de la economía solidaria se articulan de abajo hacia arriba, en procesos de confederación progresiva de las comunidades y países que se auto determinan y establecen relaciones libres y solidarias. Al mismo tiempo, proponen la creación de instancias internacionales que regulen los flujos financieros, apliquen medidas protectoras del medio ambiente y de las culturas autóctonas, promuevan políticas favorables a una mejor distribución de los recursos globales y sean capaces de impedir las guerras y mientras no lo consiguen, se juzguen los crímenes que en ellas se cometen.

El actual derecho ciudadano a decidir sobre el propio cuerpo, sobre las relaciones personales y colectivas, sobre el modelo económico y sobre la estructura socio política se entronca con la tradición participativa de la economía social y solidaria surgida en el siglo diecinueve. Cooperativismo, mutualismo, asociacionismo se fundamentaron en la participación de sus miembros, de sus socios, sean productores, consumidores o usuarios y en la defensa del interés general, del conjunto de la colectividad.

En esta tradición, en la que se promociona la primacía de la persona y sus capacidades y su derecho a asociarse con otros encontrando canales colectivos de participación, se han reconocido diferentes corrientes: el cristianismo social, el solidarismo, el pacifismo, el feminismo, el ecologismo incluso algunos pensadores del liberalismo político y sobre todo, los distintos socialismos (utópico, marxista, libertario, reformista). De acuerdo con esta última perspectiva, cabe recordar que ha sido frecuente que cuando los trabajadores se han sublevado contra el poder económico y político lo han hecho sobre la base de la auto organización, la autogestión fabril, y la búsqueda de otras formas de poder político. Van en este sentido, desde la tentativa insurreccional y auto organizativa de la Comuna de París, a los soviets de 1905 y de

1917, los consejos de fábrica italianos de 1919-1920, y los de Hungría y Alemania de 1919 y especialmente, las colectivizaciones de Catalunya durante la guerra civil²⁷.

Después de la segunda guerra mundial, se puede aludir a la separación del modelo soviético de la Yugoslavia de Tito y la creación de un amplio sistema de autogestión, a los Kibutz israelitas ligados al nuevo estado constituyente, a las iniciativas obreras entre 1945 y 1953 en la república democrática alemana, a las distintas tentativas de consejismo de Polonia y Hungría en 1956, a los mecanismos autogestionarios en la Argelia de Ben Bella que intentaba construir su autosuficiencia económica, después de haber obtenido su independencia política.... Esta lista podría alargarse y citar las ocupaciones de tierras, las socializaciones cooperativas de las viviendas, las manifestaciones culturales populares y la creación de prácticas empresariales autogestionarias de los trabajadores en la compleja transición política de Portugal²⁸.

Todas estas manifestaciones no están exentas de contradicciones y de límites. Pero evidencian que se puede establecer una correlación entre voluntad y realidad participativa y momentos de insurgencia y construcción política alternativa en los que se plasma el derecho de los pueblos a decidir sobre su futuro y dotarse de las estructuras económicas y políticas que deseen. Incluso se puede formular la hipótesis de una fuerte correspondencia entre momentos de eclosión participativa, de democracia económica y la que se registra a nivel político. Los avances en una de las dos dimensiones repercuten en la otra y al revés. Por eso es muy difícil que islas participativas económicas puedan avanzar en océanos de pasividad política ciudadana²⁹.

Para finalizar

Cualquier proceso de emancipación nacional y social es un combate entre fuerzas sociales y de su correlación depende el resultado. El cual no es evidente, ni está asegurado de antemano. Que puede hacer la economía solidaria?. Como puede influir?.

Si es fuerte y sabe tejer buenas y amplias alianzas puede ayudar a dificultar las marchas atrás y a empujar para dar pasos adelante. Primero porque es la expresión de una sociedad civil organizada³⁰. Segundo porque ya da respuestas concretas de cómo hay que aprovechar mejor los recursos sociales y naturales y como no hay que dejarse expropiar. Tercero porque es un embrión de una nueva sociedad y es un laboratorio pedagógico de ciudadanía. Cuarto porque está formulando proyectos alternativos impregnados de solidaridad y democracia participativa. Quinto porque contribuye a formar un nuevo sujeto interesado en el cambio social y político. Y sexto porque tiende a congregarse al conjunto de actores y movimientos que quieren dotar de contenidos reales a la independencia, y evitar que sea un proceso formal bajo la lógica Lampedusiana del estilo «Cambiarlo todo para que no cambie nada».

Si la economía solidaria consigue ejercer estos papeles, entonces puede contribuir a que no se mutile el proceso de independencia y a que se refuercen las prácticas y los discursos en favor de un país más libre, más sostenible, más justo y más solidario.

NOTAS

¹ Este artículo escrito específicamente para el número de la revista Economía Solidaria, se inspira en el cuarto capítulo del libro publicado por Estivill, J. Garcia, J Valls, J. Via, j.(2013) Economía solidaria per una Catalunya lliure. Barcelona. Ed. Icaria. Agradezco la invitación de Pedro Hespanha para participar en este número de la revista dedicado a las relaciones entre la economía solidaria y el estado..

² Véase el número 1 de esta Revista.

³ Globalizar la solidaridad fue el lema del Congreso de Luxemburgo (2010) de RIPESS intercontinental y ha continuado siendo el lema del congreso fundacional de Barcelona (2011) de RIPESS Europa y de su último congreso de Lille (2013). Ver Estivill, J. (2012) Globalizando la solidaridad. Rev Diagonal.

⁴ Estivill, J. (2006) A face não reconhecida da sociedade. O debate conceptual sobre a exclusão social na Europa e na América Latina en Balsa, C. (ed.) Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social. Ijuí. Ed. Unijuí. (pag.130 a 133)

⁵ Ver la recopilación de textos de Marx, Engels, Kaustky, Bauer, Renner, Rosa Luxemburgo, Lenin, Stalin (1976) El marxismo y la cuestión nacional. Barcelona. Ed, Avance

⁶ Connolly, J. (1974) Las clases trabajadoras en la historia de Irlanda, Madrid. Alberto Corazón editor. (traducción al castellano del libro publicado en 1910)

⁷ En este sentido habría que hacer una revisión de las tesis de Polanyi, K. (1989) La gran transformación. Madrid. Ed. La Piqueta

⁸ Ver en este sentido la tentativa muy germánica de fundamentar en la Constitución un "nuevo" modelo económico. Felber, C. (2012) La economía del bien común. Barcelona. Ediciones Deusto. (pag.18)

⁹ Aires, S. Estivill, J. (2007) De Lisboa a Lisboa. Regresso a o futuro. Porto. EAPN.

¹⁰ Moulaert, F. Nussbaumer, J. (2005) Defining the social economy and its governance at the neighborhood level. Rev. Urban Studies n 42 (II). Para ver como se plantea en América Latina: Rofman, A. Villar A, (2006) Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires. Ed. Espacio (ver los artículos de Coraggio y de Altschuster).

¹¹ Esta es la terminología que utiliza Tarrow, S. (2005) The new transnational activism. N.Y. Cambridge University Press. Hay traducción castellana en Ed, Hacer Barcelona. 2010. (pag.48 i 49)

¹² McAdam, D. Tarrow, S. Tilly, Ch. (2005) Dinámica de la contienda política. Barcelona. Ed. Hacer.

¹³ Estivill, J. (200) Local development and social protection. Genève. O.I.T. (pag.)

¹⁴ Este fue el calificativo utilizado para designar las improductivas inversiones públicas centrales en el sur de Italia. Ver Bagnasco, A. (1999) Trace di comunità. Bologna. Il Mulino.

¹⁵ Vazquez Barquero, A. (1993) Política económica local. Madrid. Ed. Piramide (pag.207 a 218)

¹⁶ AA.VV. (2003) The contribution of social capital in the social economy to local economic development in Western Europe. Middlesex University. Se trata de los resultados de la investigación llamada CONSCISE financiada por la Comisión Europea y aplicada en varios países.

¹⁷ Provasi, C. (coord) (2004) Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per il non profit. Milano. Franco Angeli.

¹⁸ Trigilia, C. (2005) Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia. Roma-Bari. Laterza. (pag.50 a 63)

¹⁹ Hablo de renacimiento porque es posible encontrar antecedentes en los dos procesos como afirma Roque Amaro, R. (2009) Desenvolvimento local en Dicionário internacional da outra economia. Coimbra. Ed. Almedina. (pag.109)

²⁰ Klein, J. L. (2005) Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. Rev. EURE Vol XXXI n 94 Santiago de Chile

²¹ Démoustier, D. (coord.) (2004) économie sociale et développement local. Paris. L'harmattan. (pag.9)

²² Brenner, N. (2003). "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del estado en la Europa Occidental post-fordista". Rev. EURE Vol IXXX, n 86. Santiago de Chile.

²³ Borrell, J. (1993) La raison nomade. Paris. Ed. Payot. Prefacio de Jacques Rancière.

²⁴ Marientras, R. (1973) Les juifs ou la vocation minoritaire en Revista Temps Modernes número dedicado a Minorités Nationales en France. Paris. n 324-325-325

²⁵ Grassi, M. (2003) Rabidantes. Comércio espontâneo transnacional em Cabo Verde. Lisboa. Spleen Edições.

²⁶ Tarrus, A. (2007) La mundialización por abajo. El capitalismo nómada en el arco mediterráneo. Barcelona. Ed. Hacer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. (2003)

The contribution of social capital in the social economy to local economic development in Western Europe. Middlesex University.

AIRES, S., & ESTIVILL, J. (2007)
De Lisboa 2000 a Lisboa 2007. Regresso ao futuro. Porto: EAPN.

BAGNASCO, A. (1999)
Trace di comunità. Bologna. Il Mulino.

BORRELL, J. (1993)
La raison nomade. Paris: Ed. Payot.
Prefacio de Jacques Rancière.

BRENNER, N. (2003)
La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del estado en la Europa Occidental post-for-dista. Santiago de Chile: Rev. EURE Vol IXXX n 86.

CONNOLLY, J. (1974)
Las clases trabajadoras en la historia de Irlanda. Madrid: Alberto Corazón editor. (traducción al castellano del libro publicado en 1910)

DÉMOUSTIER, D. (coord.) (2004)
économie sociale et développement local. Paris: L'harmattan. (p. 9)

ESTIVILL, J. (Coord.) (2006)
Pequenas experiencias, grandes esperanças. Activar a participação. Porto: EAPN

ESTIVILL, J. (2008)
Local development and social protection. Genève: O.I.T.

ESTIVILL, J. (2006)
A face ñao reconocida da sociedade. O debate conceptual sobre a exclusão social na Europa e na America Latina. In C. Balsa, *Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social.* (p. 130 a 133). Unijui: Ijuí. Ed.

ESTIVILL, J. (2012)
Globalizando la solidaridad. Rev Diagonal

ESTIVILL, J. GARCIA, J.
VALLS, J. VIA, J. (2013)
Economia solidaria per una Catalunya lliure. Barcelona. Ed. Icaria.

FELBER, C. (2012)
La economía del bien común. Barcelona. Ediciones Deusto. (pag. 18)

FONTAN, J., KLEIN, J.L., & LÉVESQUE, B. (2003).
Reconversion économique et développement territorial: le rôle de la société civile. Québec: Presses de l'Université du Québec.

GRASSI, M. (2003)
Rabidantes. Comércio espontâneo transnacional em Cabo Verde. Lisboa: Spleen Edições.

KLEIN, J. (2005)
Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. Santiago de Chile: Rev. EURE Vol XXXI n 94.

MANDEL, E. (1970)
Contrôle ouvrier, conseils ouvriers, autogestión. Anthologie. Paris: Ed. Maspero

MARIENTRAS, R. (1973)
Les juifs ou la vocation minoritaire . *Revista Temps Modernes, numero dedicado a Minorités Nationales en France.* Paris, pp. 324–325.

Marx, Engels Kaustky, Bauer. Renner. Rosa Luxemburgo. Lenin. Stalin (1976)
El marxismo y la cuestión nacional. Barcelona. Ed, Avance

MCADAM, D., TARROW, S., & TILLY, C. (2005)
Dinamica de la contienda política. Barcelona: Ed. Hacer.

MOULAERT, F.
NUSSBAUMER, J. (2005)
Defining the social economy and its governance at the neighborhood level. Rev. Urban Studies n 42 (II).

POLANYI, K. (1989)
La gran transformación. Madrid. Ed. La Piqueta

PROVASI, C. (coord.) (2004)
Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per il non profit. Milano: Franco Angeli.

TARRIUS, A. (2007)
La mundialización por abajo. El capitalismo nómada en el arco mediterraneo. Barcelona: Ed. Hacer.

TARROW, S. (2005)
The new transnational activism. N.Y. Cambridge University Press. (pag.48–49)

TRIGILIA, C. (2005)
Sviluppo locale. Un progetto per l'italia. Roma-Bari: Laterza.

ROFMAN, A. VILLAR A, (2006)
Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires. Ed. Espacio

ROQUE AMARO, R. (2009)
Desenvolvimiento local en Diccionario internacional da outra economia. Coimbra. Ed. Almedina. (p.109)

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1993)
Politica economica local. Madrid: Ed. Piramide, pp. 207–218

As estruturas de ação política e de representação da Economia Solidária no Brasil

Aline Mendonça dos Santos

Vanderson Carneiro

Aline Mendonça dos Santos

Doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atua e pesquisa os temas políticas sociais, trabalho e economia solidária. Atualmente é bolsista Pós-Doc da CAPES – processo BEX 10748-13-0 – e é uma das investigadoras do Grupo ECOSOL CES e do projeto «ALICE – Espelhos estranhos, lições imprevistas: definindo para a Europa um novo modo de partilhar as experiências do mundo» coordenado pelo professor Boaventura de Sousa Santos – Universidade de Coimbra. O projeto recebe fundos do Conselho Europeu de Investigação, 7.º Programa Quadro da União Europeia (FP/2007-2013)/ERC Grant Agreementn. 269807». nocams@gmail.com

Vanderson Carneiro

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisa os temas políticas públicas, participação, movimentos sociais e economia solidária. Atualmente é professor do Departamento de Gestão Pública (DGP) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e é membro do Grupo ECOSOL CES. vandersonc@yahoo.com.br

PALAVRA CHAVE
ECONOMIA SOLIDÁRIA
POLÍTICA PÚBLICA
ESTADO
SOCIEDADE

KEYWORDS
SOLIDARITY ECONOMY
PUBLIC POLICY
STATE
SOCIETY

RESUMO

A economia solidária no Brasil vem se desenvolvendo a partir de uma enorme diversidade de expressões que se realizam nos mais diferentes campos de ação: seja no campo das práticas; seja na relação com os movimentos sociais; seja no campo das políticas públicas; etc. Em decorrência desta diversidade, são muitos os sujeitos políticos da economia solidária que se apresentam sobre diferentes estratégias embora pareçam convergir em um mesmo projeto político de sociedade. De todo modo, podemos encontrar diversos reconhecimentos ou entendimentos do que é e o que pode representar o desenvolvimento de ações de economia solidária. Em suma, dois tipos de reconhecimentos da economia solidária podem ser destacados: um reconhecimento a partir de um vies da desigualdade e um a partir de um vies da diferença. Isto implica em dizer, que determinado reconhecimento pode levar a ações que se estruturam de forma diferenciada e almejam resultados que podem ser divergentes. Diante deste cenário, o trabalho aqui proposto percorre a história de construção da política pública em economia solidária no Brasil, identifica as diferentes instâncias de representação e diálogo entre Estado e sociedade e busca compreender, por um lado, os avanços e contradições da ação política neste campo, e por outro, como esta intensa e tensa relação entre Estado e sociedade configura um tipo de reconhecimento sobre a política pública de economia solidária.

ABSTRACT

The Solidarity economy in Brazil is evolving from a broad variety of expressions. This development has been achieved in a diversity of action areas, such as, in the field of the economic activities; in the relations with social movements, as well as, in the field of public policies; among others. Due to this diversity, a number of political subjects of the solidarity economy enact under distinct strategies, at the end although, they converge into a sole political project for society. Whenever the area, it is possible to find recognitions and/or understandings of what is and how the development of solidarity economy actions can help the society. Taking this into consideration, it is possible to underline two types solidarity economy acknowledgments: one from the bias of the inequality and another from the bias of the difference. This means that, the same recognition can lead to actions that are differently structured and aiming towards divergent results. On the basis of the facts referred to above, this paper explores the construction history of the public policy for solidarity economy in Brazil. It also identifies the different levels of representation and dialogue between State and society. Additionally, it highlight the advances and contradictions of political action in this field, as well as, how this intense and tense relationship between State and society shapes a type of recognition about the public policy for the solidarity economy.

Introdução

A economia solidária no Brasil vem se desenvolvendo a partir de uma enorme diversidade de expressões que se realizam nos mais diferentes campos de ação: seja no campo das práticas (produção, comercialização, finanças e consumo), seja na relação com os diferentes movimentos sociais, seja no campo das políticas públicas. Em decorrência desta diversidade, são muitos os sujeitos políticos da economia solidária que se apresentam sob distintas estratégias embora pareçam convergir em um mesmo projeto político de sociedade. De todo modo, podemos encontrar diferentes reconhecimentos ou entendimentos do que é e o que pode representar o desenvolvimento de ações de economia solidária. Em suma, dois tipos de reconhecimentos da economia solidária podem ser destacados: um reconhecimento a partir de um viés da desigualdade e um a partir de um viés da diferença. Isto implica em dizer que determinado reconhecimento pode levar a ações que se estruturam de forma diferenciada e almejam resultados que podem ser divergentes.

Assim, é de suma importância identificar este tipo de reconhecimento na relação Estado e sociedade, uma vez que a construção desta relação no campo da economia solidária por vezes se confunde e produz políticas públicas de apoio à economia solidária que estão ancoradas em representações e ações políticas que se configuram a partir de um viés da desigualdade ou da diferença.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)—principal expressão do movimento de economia solidária no Brasil—possuem uma relação muito estreita desde suas origens. O FBES se afirma a partir da Carta de Princípios e da Plataforma da Economia Solidária elaboradas na terceira Plenária Nacional da Economia Solidária em junho de 2003, na mesma época de implantação oficial da SENAES no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Neste sentido,

é visível que as principais instâncias da economia solidária no plano nacional emergem interligadas durante o mesmo período histórico tanto no Estado como na sociedade civil.

Desta forma, a política pública de economia solidária no Brasil foi organizada para ser formulada e implementada em estreita relação com o seu movimento. Para tanto, muitas foram as instâncias institucionais criadas para potencializar esta relação. De todo modo, mesmo com esta estrutura institucional que permite uma relação mais próxima entre o Estado e a sociedade, dois aspectos devem ser destacados nesta relação e construção da economia solidária como política pública.

O primeiro aspecto refere-se ao papel do Estado, e como este se configura na promoção da economia solidária, ou seja, partindo do pressuposto que o Estado pode ser visto como heterogêneo (SANTOS, 2003), e por isso, marcado por diferentes interesses, valores e recursos. Resta-nos analisar como esta heterogeneidade pode levar a entendimentos diferentes da economia solidária e, conseqüentemente, contribuir ou constranger ações para o seu desenvolvimento.

Por sua vez, um segundo aspecto destaca que a própria sociedade, e neste caso o movimento da economia solidária, também cria canais para pressionar o diálogo e afirmar caminhos que devem ser seguidos para o desenvolvimento da economia solidária. Estes canais sinalizam por um lado um entendimento e reconhecimento da economia solidária por seus próprios atores e, por outro, indicam também a presença de uma sociedade heterogênea que disputa o entendimento, os espaços e os meios adequados para o desenvolvimento da economia solidária.

Desta forma, as análises sobre as diversas relações advindas entre Estado e sociedade devem levar em consideração a presença de interesses distintos que podem somar ou reduzir o alcance das ações. A análise do ponto de vista da relação entre Estado e sociedade não pode considerar nem

o Estado, nem a própria organização societária como homogêneos. Tanto um, quanto outro, devem ser considerados de forma heterogênea.

É importante destacar que a discussão desenvolvida neste texto é resultado de um trabalho de pesquisa militante (CUNHA & SANTOS, 2011) e tem como base de análise, estudos empíricos, pesquisa bibliográfica e documental sobre a economia solidária como movimento social e como política¹.

À luz desta concepção, trabalhamos este texto dividido em quatro momentos: Primeiramente refletimos sobre o contexto do Estado brasileiro e sobre a sua condição de Estado heterogêneo. Na sequência percorremos a história de construção da política de economia solidária no Brasil. Logo identificamos as diferentes instâncias de representação e diálogo entre Estado e sociedade e, por fim, buscamos compreender, por um lado, os avanços e contradições da ação política neste campo e, por outro, como esta intensa e tensa relação entre Estado e sociedade configura um tipo de reconhecimento sobre a política pública de economia solidária.

Nossa opção analítica, no presente texto, se ateu em traçar a história de construção da política de economia solidária no Brasil, compreender a forma como esta política se estabelece no centro da relação entre Estado e sociedade e de que forma tal relação nos indica desenhos de políticas públicas diferentes que alteram o entendimento e reconhecimento da economia solidária como política pública.

1. O Estado brasileiro e o espaço de construção da política de Economia Solidária

A política de economia solidária no Brasil é uma institucionalidade nova iniciada no primeiro mandato do governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva – vulgo Lula – e se mantém até o atual governo da Presidente Dilma Roussef. Isso significa que estamos falando de 12 anos de política pública federal. Embora as quatro gestões governamentais

que acolheram esta política sejam consideradas um contínuo uma das outras, sobretudo por serem lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sabe-se que elas apresentam defasagens significativas, principalmente porque estamos falando de mandatos da PT com diferentes coligações partidárias e dois estilos diferentes de governar.

Quando o PT chegou ao governo federal em 2003, havia muita expectativa de que o governo implementasse uma ampla reforma democrática do Estado, reproduzindo em nível nacional as inovações pelas quais o partido se tornou reconhecido na década anterior nos governos que geriu localmente. Naqueles governos, a criação de novas institucionalidades participativas, tais como o orçamento participativo, chamou muita atenção do campo acadêmico e político em nível nacional e internacional. De fato, desde o início do governo Lula, criaram-se diversos conselhos nacionais de participação da sociedade na gestão da política e outros existentes foram fortalecidos. Também foram realizadas dezenas de conferências nacionais – espaço de interlocução entre Estado e sociedade – em grande número de setores de política pública². Da mesma forma, o aumento na presença de militantes sindicais e de movimentos sociais dentro da estrutura do Estado (PAULA, 2007) ampliou o acesso formal e informal ao Estado e aumentou as chances de sucesso dos movimentos, com impactos institucionais e legais importantes.

No entanto, os avanços políticos encontraram alguns percalços frente à gestão econômica e administrativa. O primeiro mandato de Lula garantiu uma gestão financeira interna do país que deu continuidade às reformas econômicas do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, portanto, continuou subordinado ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Paralelamente a manutenção das estratégias referentes às políticas econômicas (que sempre ocuparam um lugar privilegiado na gestão política de governos que dialogavam com o FMI) Lula investiu nas políticas sociais (não

ao ponto de equilibrar a importância com as políticas econômicas) garantindo uma melhoria no mercado interno por via da distribuição de renda. A partir de 2004 ocorreu um incremento do salário real, além da implantação de programas sociais, como o Fome Zero, que contribuíram, significativamente, para que diminuísse o índice de pobreza³.

Percebe-se que no campo econômico, Lula evitou grandes mudanças, mas no campo político, da participação social, pode-se dizer que o seu nome fica associado a mudanças importantes. Os movimentos sociais e organizações da sociedade civil passaram a ter muito mais condições de diálogo com o Estado. Como já sinalizado, foram muitas as conferências e conselhos criados pelo governo Lula para garantir uma gestão mais participativa. É significativo que, quando assumiu o poder em 2003, uma das primeiras medidas de Lula tenha sido a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, constituído por representantes das mais diferentes instâncias da sociedade: trabalhadores, empresários, gestores públicos, representantes dos movimentos sociais, etc.

Assim, pode-se dizer que o primeiro mandato do presidente Lula sustentou as bases macroeconômicas ao mesmo tempo que procurou destacar as políticas sociais / assistenciais e garantir maiores condições de diálogo entre Estado e sociedade.

Já o segundo governo foi mais desenvolvimentista (também por influência de Dilma como Ministra da Casa Civil), evidenciando traços característicos da influência das políticas neoliberais. No segundo mandato, Lula apresentou o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – como principal estratégia da nova gestão, tendo em vista o crescimento econômico através de investimentos orientados para a melhoria das infraestruturas do país.

O PAC⁴ resinificou o governo. Este deixou de expressar uma continuidade (adaptada) e acomodação com as políticas econômicas desenvolvidas nos governos de FHC, para adoptar uma orientação desenvolvimentista. Convocando a sua equipe econômica Lula traçou uma estratégia de ação

em contraponto à estratégia monetarista, liderada pelo então ministro da fazenda Antônio Palocci e pelo presidente do Banco Central Henrique Meirelles.

As duas estratégias econômicas eram bem distintas. Segundo Souza (2007) a estratégia desenvolvimentista assumia que para viabilizar o desenvolvimento autossustentado, o Estado deveria ter um papel importante na coordenação da atividade econômica, na distribuição de recursos entre os vários setores da economia, na realização de investimentos e na distribuição de renda. Já a estratégia monetarista assumia que bastava o governo criar os «fundamentos macroeconômicos» para que o mercado cuidasse de regular a economia e promover seu crescimento.

Na sequência, Dilma Rousseff iniciou seu mandato com a promessa de dar continuidade às estratégias do governo anterior, garantindo que o crescimento econômico seria uma prioridade na sua gestão. Desta forma, herdando um Estado com uma economia relativamente equilibrada (com crescimento de 7,5% ao ano), Dilma implementou várias medidas para acelerar o crescimento, tais como alavancar o consumo através da criação do plano «Brasil Maior»⁵, aumentar a taxa de produtos importados, promover reduções tributárias, garantir a manutenção da poupança, etc.

Para além do esforço de aquecer a economia e manter os índices de crescimento econômico, Dilma Rousseff anunciou que a estratégia de ação do Governo era erradicar a pobreza extrema no Brasil, tendo para isso criado o «PAC contra a miséria», um programa transversal a todas as instâncias de governo cujo lema é «um país rico é um país sem pobreza».

O «PAC contra a miséria» foi planejado tendo em vista três frentes de ação: a inclusão produtiva, a ampliação da rede de serviços e a continuidade e aprofundamento de projetos de benefícios e transferência de renda. Desta forma, o combate à miséria na gestão de Dilma passa a ser gerido por um programa com metas claras, indicadores definidos e com estratégia de monitoramento.

Assim, o Governo Dilma adotou uma postura mais tecnicista que os governos Lula, no sentido em que os resultados precisam de ser expressos por metas e indicadores, em contraponto com a subjetividade própria de processo dialéticos presentes na dinamização de políticas sociais assumida pelos governos anteriores. Com isso, o diálogo e a participação política da sociedade na agenda do Estado foi sendo cada vez mais reduzido. Dilma manteve as instâncias formais e oficiais de diálogo e participação criados pelos governos Lula, mas inibiu o diálogo informal e cotidiano que Lula prezava em suas gestões.

Este breve histórico permite compreender algumas diferenças estruturais que estão por trás da linha do tempo da gestão PT nos últimos anos. Percebe-se que houve avanços muito importantes e reconhecidos por grande parte dos eleitores. No entanto, as expectativas sobre as tão esperadas reformas (política, agrária, tributária, etc.) eram maiores, inclusive no que diz respeito à democratização do Estado. A complexidade de compreender o porquê dos processos dentro desta história está na capacidade política de atender diferentes matrizes que se desdobram numa diversidade enorme de interesses organizados em todos os setores da sociedade brasileira que refletem diretamente nos interesses das diferentes forças políticas que compõem a gestão governamental, neste sentido, o PT fez um esforço de atender os diferentes interesses, mas não fez nada que comprometesse o projeto de aceleração do capitalismo brasileiro.

Diante deste cenário, destacamos dois conceitos desenvolvidos por Boaventura de Sousa Santos que são úteis para compreender a realidade do Estado brasileiro: «Estado-come-novíssimo-movimento-social» (2006) e o «Estado heterogêneo» (2003).

O «Estado-come-novíssimo-movimento-social» trata de compreender o Estado a partir de uma dinâmica participativa que permite entender a relação com sociedade. Corresponde a uma «nova forma de organização política mais vasta que

o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais» (SANTOS, 2006: 364). Isso reflete a possibilidade de aumento do poder e da participação da sociedade na política, colaborando para o que Santos chama, de uma «reinvenção solidária e participativa do Estado».

A incidência do Estado-novíssimo-movimento-social implica também em um Estado heterogêneo—designado por Boaventura de Sousa Santos para explicar o pluralismo jurídico e as contradições do Estado, ou seja explicar uma falta de coerência na ação do Estado (Santos, 2003c). No caso do Brasil, o Estado heterogêneo corresponde a uma forma de organização política assente em parcerias contraditórias que por um lado ampliam significativamente as chances de vitória eleitoral de um governo de coalizão em um sistema político como o do país e, por outro lado, produz políticas públicas com interesses diversos e contrários (seja numa lógica emancipatória, seja numa lógica de manutenção do *status quo*) que acabam por disputar os recursos do Estado.

A condição do Estado brasileiro «como-novíssimo-movimento-social» se identifica por duas frentes:

- 1— a grande participação de lideranças da sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos, intelectuais engajados, etc.) na gestão direta ou indireta das políticas públicas⁶;
- 2— a ampliação dos espaços de participação da sociedade na formulação e implementação das políticas, através de conselhos gestores, conselhos nacionais e conferências.

São duas também as frentes para compreender o Estado brasileiro como heterogêneo:

- 1— a persistência de grandes e contraditórias coalisões partidárias— como já sinalizado anteriormente;

2— a implementação de políticas públicas diversas, muitas vezes contraditórias, com perspectiva de impacto político e econômico distintos e implementadas por campos políticos opostos. Neste caso, ao mesmo tempo que existem políticas que aderem ao ajuste estrutural do capital, há outras que incorporam ideias e temas de interesse de lutas sociais, ou seja, trata-se de um governo que implementa políticas que agradam a «gregos e troianos». O desequilíbrio entre as políticas muitas vezes dá a tônica do projeto de desenvolvimento absorvido pelo governo, uma vez que existem políticas públicas em condições mais periféricas que outras⁷.

Ao dialogar com esta perspectiva contraditória, Sardá (2011:58) indica dois vetores de políticas combinadas por estes governos:

- 1— um projeto de aceleração do capitalismo no Brasil;
- 2— um projeto de alargamento do campo dos direitos sociais através da incorporação de setores até então marginalizados ou excluídos da agenda pública.

Nos parece que este é o cenário que precisa ser considerado para compreender a dinâmica (avanços e limites) da política de economia solidária no governo federal. Além disso, nos coloca o questionamento de que forma vêm sendo reconhecidas e implementadas as ações de promoção da economia solidária, uma vez que tal ambiguidade pode influenciar desenhos de políticas e, conseqüentemente, executar ações divergentes.

2. A trajetória da política pública de economia solidária no Brasil frente à heterogeneidade do Estado

A economia solidária como política pública começou a tomar forma mais concreta em nível nacional após a criação da SENAES em 2003 com a vitória eleitoral de Lula em 2002. Para refletir sobre a economia solidária como política pública e sobre a história da SENAES, primeiro é preciso resgatar uma questão que a antecede: como é que a economia solidária despertou o interesse do PT?

Com o processo de reestruturação produtiva que teve destaque na década de 1990, a autogestão – sobretudo de fábricas recuperadas - e a economia solidária ligada às iniciativas populares – começaram a fazer parte da agenda dos trabalhadores. A ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão – surgiu para organizar e articular a demanda que aparecia fortemente em torno do trabalho coletivo e autogestionário. Quando a ANTEAG surgiu, algumas referências intelectuais e do PT, inclusive Paul Singer – um renomado economista que está entre os fundadores do partido –, foram chamadas a discutir e contribuir para a compreensão dos processos. Foi a ANTEAG também que ajudou a formular as primeiras experiências de política pública dos governos populares – por exemplo as políticas do Governo Olívio Dutra, no Rio Grande do Sul, em 1999 –, ou as de outros municípios como Santo André (no estado de São Paulo) e Recife (no estado Pernambuco).

Neste período 1999/2000, houve um congresso nacional do PT em Belo Horizonte em que foi debatido o problema do significado do socialismo nos tempos pós-muro de Berlim, quando os regimes do chamado socialismo real foram derrubados e substituídos por regimes democráticos contribuindo para a hegemonização do sistema econômico capitalista. Isso trouxe um impasse para a esquerda e, designadamente, para o PT, um partido que se reconhece socialista desde

a sua criação. Segundo Singer (2012:49) desencadeou-se uma grande polêmica no PT, tendo uma parte dos filiados entendido que se tratava do fim do socialismo e advogado que era preciso pensar em outra alternativa; enquanto uma outra parte (incluindo Paul Singer) defendeu a bandeira do socialismo, afirmando que este é anterior ao socialismo real que se impôs em 1917 e que, portanto, se o socialismo real entrou em crise e estava acabando, isso não significava que o socialismo tivesse deixado de ter atualidade.

Tendo em vista esta polêmica, o PT promoveu em 2002 uma série de seminários sobre o socialismo que, entre outros temas, debateram a Economia Socialista. Este debate, refletido no livro «Economia Socialista» de Paul Singer e João Machado publicado em 2000, foi um grande estímulo para que os militantes e dirigentes do PT compreendessem a Economia Solidária—um termo entretanto surgido para designar as iniciativas populares de autogestão—como um componente importante das plataformas e programas dos governos conquistados pelo partido. Assim, quando Lula foi eleito, havia um compromisso—ainda que nebuloso—de desenvolver uma política de fomento à Economia Solidária (SINGER, 2012).

Além desta discussão no interior do PT, outros campos políticos (movimentos sociais e organizações da sociedade civil) ligados à esquerda introduziram em suas agendas a discussão sobre a economia solidária. Poderíamos sugerir que esses atores atuaram como “empreendedores das políticas públicas” de economia solidária (KINGDON, 1995), ou seja, foram atores importantes para dar suporte e incentivo à implementação de uma política pública.

O Fórum Social Mundial (FSM) foi um dos acontecimentos decisivos na história da economia solidária no Brasil. Desde sua primeira edição, em 2001, teve papel significativo como espaço de articulação entre uma série de entidades que começaram a dar forma ao movimento de economia solidária no Brasil. No primeiro FSM foi legitimado um

Grupo de Trabalho de Economia Solidária (GT Nacional)⁸ que, a partir de então, foi o centro de mobilização para uma sequência de iniciativas políticas pensadas para configurar o movimento. O GT Nacional foi composto por 12 organizações e redes de apoio à economia solidária⁹. Este GT foi importantíssimo para a constituição das primeiras plenárias de economia solidária—espaço político que reúne ativistas da economia solidária para pensar as estratégias sobre a mesma e que indicariam o rumo do movimento de economia solidária no Brasil.

A partir das primeiras plenárias, formou-se uma comissão responsável em negociar, junto ao Governo Lula, a inserção de políticas públicas para a economia solidária na plataforma de governo. O resultado desse diálogo deu origem à SENAES dentro da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego, em junho de 2003. O nome de Paul Singer foi apresentado pelo movimento para ser o Secretário Nacional de Economia Solidária e foi aceito pelo presidente Lula e pelo então ministro do trabalho Jaques Wagner. No dia seguinte à posse do economista Paul Singer (26 de junho de 2003), ocorreu a III Plenária Nacional de Economia Solidária, onde foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária—FBES como espaço da sociedade distinto do espaço público-estatal, que seria a SENAES. Após 2003, com uma política nacional de fomento começando a ser planejada e executada, Fóruns Estaduais de Economia Solidária foram sendo articulados e foram somando-se às iniciativas já existentes.

Assim, embora já houvesse uma pré-disposição do partido com o tema, a SENAES nasce a partir de uma demanda do movimento que na época estava iniciando e hoje está presente nos 27 estados do país. O FBES é o principal interlocutor da SENAES desde o início. Desta forma, as políticas públicas de economia solidária no Brasil são realizadas em estreita parceria com a sociedade.

Logo no início da SENAES, sabia-se dos desafios e da complexidade que seria desenvolver estas políticas frente às condições estruturais e políticas que o governo oferecia. Apesar de todo o debate socialista que ocorreu no interior do PT, o governo pouco fez para alterar a lógica capitalista presente no processo de governação—conforme discutido na seção anterior—e isso colocou a economia solidária e outras políticas consideradas emancipatórias em um lugar bastante periférico na estrutura de governo, sobretudo no que se refere a questão orçamentária dos recursos financeiros, configurando assim a situação de heterogeneidade da esfera estatal tal como caracterizada anteriormente.

Dentro do governo a economia solidária enfrentou muitas dificuldades, sobretudo dentro do MTE que, historicamente relacionado com os direitos do trabalho assalariado, não estava preparado para atender os direitos do trabalhador associado. O próprio FBES percebeu esta singularidade e passou a denunciar a questão em seus espaços de interlocução com o Estado, alegando um distanciamento da economia solidária dos demais segmentos do MTE:

Toda a discussão do sistema público de emprego tem passado ao largo o tema da economia solidária. (...) era necessário pensar a integração de políticas públicas para dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, a integração com outros ministérios, a integração entre esferas de responsabilidade institucional (federal, estadual e municipal) e por fim pensar o papel que deve desempenhar os diferentes atores na construção da economia solidária (FBES, 2005b).

Outra frente de contradição da economia solidária enquanto política pública é a questão do marco legal. Embora a economia solidária esteja institucionalizada enquanto política pública, ainda não há um marco legal que a proteja e que ampare o trabalho autogestionário e, assim, garanta o direito ao trabalho associado nos moldes da economia solidária.

A legislação brasileira não atende à regulação de trabalho coletivo, prevalecendo a visão individualista da relação laboral e mais centrada nos interesses do capital privado. Por isso, não há cobertura prenunciada para o associativismo de economia solidária, autogestão e cooperativismo popular¹⁰.

Apesar da sua condição periférica e da sua dificuldade de relacionamento¹¹ dentro do Ministério que a tutela, observa-se que a SENAES tem bom trânsito naqueles organismos que já atuam com os sujeitos da economia solidária como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (MEC), entre outros. Esta relação com outras institucionalidades do governo passou a acontecer à medida que a economia solidária começou entrar na agenda de outros movimentos sociais e, conseqüentemente, na agenda de outras políticas que estreitaram relações com a SENAES (SCHIOCHET, 2012).

Cunha (2011), ao estudar a rede de relações para o desenvolvimento das políticas públicas destaca o conjunto de parcerias institucionais que a SENAES construiu ao longo dos primeiros oito anos¹², relações estas que são de suma importância para aumentar o espaço da economia solidária no governo, mas nem sempre acontecem de forma tranquila, sobretudo pelas diferentes racionalidades a respeito do tema que os diversos setores do governo possuem.

Desta forma, há recursos para economia solidária distribuídos em várias outras instâncias do Governo Federal (secretarias e ministérios), para além da SENAES, conforme demonstra o levantamento realizado por Medeiros et al. (2005)¹³, e o levantamento realizado pelo FBES em 2010 (FBES, 2010). No entanto, o que parece se configurar não é uma ação coordenada que tem como eixo estratégico a economia solidária, mas ao contrário, a economia solidária aparece de forma desarticulada, sendo incluída nos diferentes

órgãos governamentais como uma das ações que estejam em consonância com o objetivo geral do Governo de promover a inclusão social e a redução das desigualdades¹⁴. De certa forma, podemos dizer que a economia solidária não é vista como uma política pública própria, com objetivos, interesses e instrumentos públicos próprios para o seu desenvolvimento, mas trata-se de uma ação dentro de outras políticas que possuem seus objetivos e metas, que por vezes não coincidem com os objetivos da economia solidária.

É possível afirmar que na prática a economia solidária não conta com um desenho institucional que deixe claro a atual configuração das políticas de economia solidária. A atuação da SENAES, apesar de ter uma importância para a promoção e disseminação das políticas públicas, não pode ser considerada um programa articulado e abrangente. Assim, a interface com outras políticas é a base mais comum de ação, principalmente nas áreas da assistência social e das políticas de emprego e trabalho. Neste sentido, sem um eixo norteador para as políticas de economia solidária podemos encontrar diferenciações quanto ao sentido dado às ações de economia solidária em diferentes políticas, programas e projetos, assim como nos governos subnacionais.

Embora os limites estruturais, institucionais e as divergências políticas e conceituais, a política de economia solidária avançou. Ao longo dos anos programas e projetos foram desenvolvidos e foram contribuindo para a institucionalização da economia solidária como política pública a exemplo do mapeamento nacional da Economia Solidária¹⁵, a democratização da política pública de economia solidária com a constituição dos espaços de participação e controle social com a instalação do Conselho Nacional de Economia Solidária e com a realização das Conferências Nacionais da Economia Solidária¹⁶, a criação da Frente Parlamentar de Economia Solidária¹⁷; entre outros.

A dinâmica de institucionalização da política de economia solidária teve muita cumplicidade entre SENAES e FBES – como havia se previsto. No entanto houve momentos de discordância e disputa entre os dois. Em 2011 a economia solidária se deparou com um momento bastante desafiador para sua institucionalidade política que reflete um desacordo entre Estado e sociedade. O diálogo com o programa do Governo Dilma: «Brasil Sem Miséria» foi difícil e algumas ações precisaram de forte interferência do movimento social. Nesta ocasião, o governo Dilma propôs a criação de uma secretaria especial (com caráter de ministério) ligada à Presidência da República para atender as demandas da micro e pequena empresa, onde todas as atribuições da economia solidária, até aí incluídas no Ministério do Trabalho, deviam ser concentradas. Neste contexto houve uma expressiva resistência e manifestação do movimento de economia solidária no Brasil que alegava diferenças significativas entre economia solidária e micro e pequena empresa – sobretudo no que se refere a lógica de desenvolvimento pretendida: enquanto a micro e pequena empresa quer otimizar a sua participação na economia de mercado, a economia solidária quer desenvolver valores ligados ao bem viver e ser contraponto da lógica de mercado capitalista¹⁸.

Depois de 23 plenárias públicas, realizadas em todo o Brasil (22 estaduais e uma nacional), o movimento venceu o governo e as atribuições da economia solidária se mantiveram no MTE. No entanto, os gestores da política não estavam totalmente de acordo com as estratégias do movimento. Obviamente que compreendiam e concordavam com as diferenças conceituais entre as partes, mas entendiam que a mudança de ministério talvez fosse necessária para a ampliação da política. Singer (2011:56) ao expor as negociações entre Secretaria Geral da Presidência da República e das bancadas parlamentares da micro e pequena empresa e da economia solidária afirmou:

Tudo leva a crer que será possível negociar dispositivos que permitirão minimizar eventuais perdas sofridas pela SENAES com a sua possível saída de um ministério no qual pode crescer significativamente, granjeando simpatias, apoios e parcerias, inclusive estendendo sua capilaridade no amplo espaço brasileiro (...) a provável passagem da SENAES para a futura secretaria especial poderia abrir novos espaços de simbiose e expansão para a economia solidária.

Frente os avanços e limites, contradições e cumplicidades políticas o processo de legitimação da política de economia solidária avançou. No esforço de traduzir as bandeiras do movimento de economia solidária em programas e projetos de políticas públicas, a SENAES potencializou propostas que, segundo Sardá (2011) dialogam com cinco grandes eixos: acesso ao conhecimento (políticas de educação, formação e assessoria técnica); acesso aos mercados (comercialização justa e solidária); acesso ao capital (políticas de finanças solidárias: fundos solidários, bancos comunitários); marco legal (Lei geral da Economia Solidária – ainda um grande gargalo); e relações internacionais.

Esses e outros fatos demonstram a importância da SENAES no cenário atual para o desenvolvimento de políticas de economia solidária. No entanto, como já sinalizado, não encobrem as suas contradições, dificuldades, designadamente a falta de apoio institucional e a carência de recursos para a execução de suas ações. Podemos dizer que apesar de incluir ações mais estruturantes que levem a fortalecer uma estratégia voltada para uma política de desenvolvimento, a situação mais periférica da economia solidária no governo brasileiro leva a maioria de suas ações a serem limitadas, fragmentadas e com pouca abrangência. Os próprios sujeitos do Estado reconhecem a SENAES como espaço de disputa no interior da agenda do governo federal.

Para Pochmann (2004), a SENAES surge entre as contradições da política macroeconômica do Governo Lula e das alianças políticas com segmentos conservadores, como por exemplo, com o cooperativismo tradicional que ampara o agronegócio no Ministério da Agricultura. Desta forma, Pochmann reconhece que a SENAES é uma secretaria pequena que representa uma das facetas do governo e que a sua inserção no aparelho governamental introduz a possibilidade de conquista de políticas capazes de alargar sua feição socialmente mais compromissada com o trabalho.

De todo modo, encontramos uma discussão sobre uma identidade para as políticas de economia solidária. Exemplo disso é o esforço empreendido pela Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária¹⁹ e, mais enfaticamente, a partir das resoluções das conferências nacionais. Nestas conferências podemos ver o esforço coletivo de discutir um sistema organizador que, a partir de princípios e diretrizes da economia solidária, busca criar os instrumentos institucionais e legais apropriados para esses sujeitos de direitos. Para além desta discussão sobre a definição da economia solidária como uma política pública própria, nos interessa ressaltar neste trabalho como este e outros espaços de diálogo, representação e construção coletiva da política pública se relacionam com a ideia do «Estado-como-novíssimo-movimento-social».

3. A política de Economia Solidária e os espaços privilegiados de relação Estado e sociedade: elementos para a compreensão do Estado-como-novíssimo-movimento-social

A política de economia solidária no Brasil contribui para uma análise do Estado-como-novíssimo-movimento-social tendo em vista: os processos de diálogo entre Estado e sociedade—tanto via Estado como sociedade; a gestão partilhada da política via os canais de participação (conselhos e conferências); o envolvimento direto dos militantes do movimento na gestão da política (assumindo a elaboração e a execução dos programas e projetos via posição de confiança na direção na SENAES e via a disputa de licitação pública para realização dos projetos); bem como a relação dos gestores da política, também militantes do movimento, nos processos de reflexão e legitimação do FBES. Para compreender esta dinâmica traçamos, a seguir, um a construção histórica deste processo.

Como já sinalizado, a economia solidária enquanto movimento, ao longo de sua recente história, criou alguns espaços de interlocução com o Estado. O primeiro espaço foi o GT Nacional, criado no Fórum Social Mundial (FSM) de 2001 e, na sequência, depois da promoção de Plenárias Nacionais de Economia Solidária, o FBES foi criado em 2003. Desde sua criação, o FBES e suas entidades-membros guardaram o papel de interlocutores privilegiados da SENAES—principalmente no princípio da SENAES—no que concerne à demanda, proposição, execução e acompanhamento de ações públicas.

O FBES tem sido muitas vezes questionado quanto a este papel frente ao Estado ou quanto à sua composição e estrutura de gestão (objetos de grande disputa quando da quarta Plenária Nacional em 2008), mas é difícil negar que tenha obtido a posição de principal rede nacional da economia solidária no Brasil. O processo de institucionalização dos

espaços de diálogo entre Estado e sociedade, como as Conferências Nacionais e o Conselho Nacional, estreitaram ainda mais a relação entre a SENAES e o movimento, mas ainda apresentam muitos limites para a participação e o controle social na definição de ações e alocação de recursos públicos (SANTOS, 2010).

A gestão da política de economia solidária passa por um processo de proposição, monitoramento e avaliação através dos conselhos gestores que cada projeto de política pública da SENAES possui. Estes conselhos cumprem um papel fundamental na dinâmica de diálogo entre Estado e sociedade e na elaboração das diretrizes da política.

Desta forma, por parte do poder público a aproximação e a relação com a sociedade se dá, principalmente, via os conselhos e as conferências. Os conselhos gestores dos projetos implementados pela SENAES são, em grande parte, compostos por representantes dos Fóruns Estaduais de Economia Solidária, do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (no caso de projetos nacionais) e, dependendo da área de ação por outros movimentos sociais. Embora os conselhos gestores cumpram um papel de deliberação, acompanhamento e controle dos projetos, frequentemente se deparam com entraves políticos, mas principalmente entraves da burocracia do Estado, que dificultam encaminhar as decisões coletivas.

O Conselho Nacional de Economia Solidária—CNES é um conselho de caráter consultivo e propositivo. A composição do CNES foi objeto de extensas negociações, mas finalmente definiu-se a seguinte composição: 56 entidades, divididas entre três setores: governo, empreendimentos de economia solidária e entidades não governamentais de fomento e assessoria à economia solidária²⁰. Embora o conselho garanta espaço para diferentes instâncias do Governo Federal (ministérios e secretarias) que dialogam com economia solidária, há um esvaziamento significativo dos representantes do Governo nas reuniões do Conselho sendo

este, na maioria das vezes, representado pelos empreendimentos econômicos solidários, pelas entidades de apoio e fomento e pela SENAES representando o governo. É o CNES que delibera e mobiliza recursos e condições políticas para a realização das Conferências Nacionais. O CNES costuma ter os resultados esperados vindos das conferências, no entanto ainda dispõe sobre duas questões que interferem diretamente e indiretamente no processo: a realização das conferências ser no mesmo ano eleitoral e; a real incidência das deliberações das conferências sobre a política pública – sobretudo as políticas não geridas pela SENAES.

Outra situação que contribui para a estreita relação da SENAES com a sociedade, ainda no âmbito do governo, é o fato de seus projetos, ou seja a política pública na ponta, serem implementados por organizações da sociedade civil, principalmente aquelas que historicamente contribuem para a realização da economia solidária no país. As organizações da sociedade civil sempre foram de suma importância para o desenvolver dos processos da SENAES. Singer diz que a SENAES se configurou através de «triângulo de três vértices (...). Um vértice é obviamente o movimento, outro vértice é o governo e o terceiro vértice é a parceria com as entidades da sociedade civil que são da Economia Solidária, que entendem e fomentam a Economia Solidária» (2012). No entanto, esta situação precisou ser retalhada, pois com o processo de criminalização das ONGs (oriundo de fortes indícios de corrupção nas mais diferentes instâncias do Governo Federal) a Presidente Dilma indicou a necessidade da execução das políticas via o pacto federativo entre as diferentes esferas do Estado (federal, estadual e municipal) e hoje a SENAES possui vários convênios com municípios e estados, mas ainda mantém alguns convênios com as organizações da sociedade civil²¹.

O fato das organizações da sociedade civil vinculadas a economia solidária perderem espaço na gestão da política não inibe a relação Estado e sociedade, pois elas continuam fazendo parte do FBES, dos conselhos e das conferências, mas este processo implica em outro problema já considerado na seção anterior e que, inclusive, é a preocupação da III Conferência: a desarticulação das políticas e as diferenças de concepção. Pois, as organizações da sociedade civil que estão ou estavam a frente dos projetos de políticas públicas são orgânicas ao movimento de economia solidária e portanto compactuam de uma mesma concepção, acompanham as diretrizes das plenárias e conferências e assim tentam respeitá-las, desta forma possuem mais facilidade de articular e/ou dialogar com outras ações da política pública no território. Com a ação via pacto federativo a integração e articulação fica mais difícil pois nem todos os gestores públicos das esferas estaduais e municipais compõem a rede de gestores da economia solidária e, conseqüentemente, o movimento de economia solidária; nem todos os gestores compreendem a economia solidária como ela vem sendo afirmada pelo movimento e pela SENAES: como estratégia de desenvolvimento. Neste caso, a compreensão mais comum é de inclusão produtiva e paliativo ao desemprego; e nem todos os governos estão dispostos a abrir canais de diálogo e gestão partilhada com a sociedade, com os movimentos e com os fóruns de economia solidária.

Enfim, embora a proposta do pacto federativo seja considerada um entrave, percebe-se também alguns ganhos, uma vez que há um alastramento da questão da economia solidária para outros espaços que não dialogavam com a mesma ou simplesmente a desconheciam.

Por parte da sociedade há uma questão peculiar que implica na relação Estado e sociedade, sobretudo no caso da economia solidária, Trata-se do fato do poder público também ter espaço de voz e vez no movimento, pois o Fórum Brasileiro

de Economia Solidária—principal expressão do movimento, como já dito—é um sujeito coletivo composto de três atores: os empreendimentos econômicos e solidários (EES), as entidades de apoio e fomentos e os gestores públicos.

A questão da composição do FBES—que diz respeito ao protagonismo do movimento—foi exaustivamente discutida na III e na IV Plenárias Nacionais de Economia Solidária e até hoje não é um ponto resolvido, pois é recorrente o seu questionamento em espaços da economia solidária, principalmente nas PNEs. A principal questão ocorre em torno da participação ou não dos agentes externos—principalmente gestores públicos. Na III PNEs deliberou-se pela participação maior de trabalhadores dos EES e menor dos agentes externos. Os argumentos alegaram que os gestores públicos são parte importante no desenvolvimento da economia solidária no Brasil e, portanto, merecem condições de deliberação sobre as diretrizes e encaminhamentos do FBES. Assim, há um reconhecimento dos demais atores da economia solidária de que os gestores são seus pares e, portanto, são atores do movimento da economia solidária no Brasil. No entanto, os gestores assumem os devidos espaços de deliberação no movimento como pessoas, militantes e não como poder público e, necessariamente, precisam estar articulados na rede de gestores que firmou uma carta de princípios assegurando autonomia do FBES, ou seja, gestores comprometidos com a proposta e desenvolvimento da economia solidária para além dos órgãos de governo dos quais fazem parte (SANTOS, 2010). No entanto, este distanciamento nem sempre acontece e muitas vezes os gestores levam para dentro do FBES os interesses do Estado.

Apesar de algumas mudanças na gestão da política por parte do governo e algumas peculiaridades por parte do movimento, a sociedade continua tendo um peso significativo nas diretrizes de construção da política. Mas, é visível que assim como esta estreita relação entre o movimento e a

SENAES promove pequenas mudanças no âmbito do Estado, também compreende mudanças—não tão pequenas assim—no âmbito da sociedade. Não há dúvidas que esta relação propiciou muitos avanços para a política pública de economia solidária, mas é verdade também que a relação, por vezes, fragiliza o movimento social que fica confuso e, em muitas situações, dependente do Estado (SANTOS, 2010).

Neste sentido, reconhecemos a SENAES no marco do Estado-come-novíssimo-movimento-social pois, por um lado, figura uma política construída a partir de uma singular relação entre Estado e sociedade, por outro, uma adesão estratégica de referências militantes do movimento de economia solidária na gestão da política pública, seja na ponta de planejamento da política, que ocorre por dentro do governo—como é o caso do próprio Singer—, seja na ponta da execução da política, por fora do governo—como é o caso dos sujeitos que atuam nas organizações da sociedade civil. No entanto, é preciso evidenciar que para além de uma interferência da sociedade para dentro do Estado, há uma forte interferência (até mesmo pelas condições de recursos humanos e financeiros) do Estado no desenvolver dos processos da economia solidária seja no campo econômico como político.

A seguir, no esforço de apresentar algumas considerações finais, dedicamos atenção para os diferentes reconhecimentos tendo em vista as contradições entre Estado e sociedade, a participação da sociedade no Estado, mas principalmente os impactos das diferentes formulações do Estado na sociedade.

4. Notas para conclusão: a tensa relação entre Estado e sociedade — reconhecimentos sobre a política pública de economia solidária

Como podemos notar na reflexão sobre a construção da política pública de economia solidária, os atores, os aspectos institucionais, legais e a relação entre Estado e sociedade estão marcados por uma ambiguidade com a qual relacionamos aos conceitos de Estado-como-novíssimo-movimento-social e com o Estado heterogêneo.

Para concluir este trabalho gostaríamos de fazer uma reflexão final sobre que efeitos esta configuração entre a estrutura de representação e de ação política da economia solidária pode ter sobre as próprias ações, programas, projetos que compõem a política pública de economia solidária e é desenvolvida e incentivada não apenas pela SENAES, mas como vimos por outras secretarias e ministérios, assim como outros entes da federação (como os estados e municípios)²².

A reflexão sobre os efeitos desta ambiguidade sobre a política pública de economia solidária nos leva a entender que essas são sensíveis a atuação dos atores, sendo que a forma da política (mecanismos participativos e formas de parceria na relação com a sociedade) e o próprio conteúdo da política (incentivo ao associativismo e à autogestão entre os trabalhadores) poderão ter variações importantes a partir de diferentes reconhecimentos sobre o que é e o que representa a promoção da economia solidária.

Sob o ponto de vista de diferentes perspectivas sobre o que representa e o que pode representar o desenvolvimento da economia solidária, principalmente em um cenário capitalista, podemos dizer que as interpretações se baseiam em reconhecimentos da economia solidária a partir da desigualdade e reconhecimentos da economia solidária a partir da diferença.

Sob um viés da desigualdade, a economia solidária e os seus princípios constitutivos são entendidos e reconhecidos como uma ação econômica inferior, improdutivo, informal em comparação ao setor formal e moderno da economia. Ela é vista como aquela que é desenvolvida pelos pobres e por desempregados com o intuito de gerar renda e formas de subsistência (GERMER, 2005; LIMA, 1998; PAULO NETTO, 2005; MENEZES, 2007; BARBOSA, 2007; WELLEN, 2008; SOUSA, 2008). É um viés da desigualdade, pois por um lado, é realizada por uma parcela da população que não consegue se inserir no setor formal da economia, e por outro, se configura de formas econômicas precárias e improdutivas em comparação a outras ações econômicas, e assim, para deixarem de serem desiguais (inferiores) devem se igualar às empresas ditas «modernas». Estamos diante, portanto, de uma perspectiva que Santos (2006) define como monocultura e lógica produtivista que levam à produção da não existência (aqueles que não se enquadram nesta lógica produtivista não existem).

Como visto, a economia solidária é mobilizada por diferentes setores dentro do governo. Embora a SENAES estabeleça uma leitura sobre a economia solidária como lógica de desenvolvimento—em contraponto a lógica hegemônica, as escolhas estratégicas do governo em prol de uma lógica desenvolvimentista influenciam estes outros setores que passam difundir a economia solidária numa outra ótica. Diferentes perspectivas analíticas, por caminhos diversos, tendem a reforçar esta ideia, principalmente quando identificam as ações de economia solidária como uma forma alternativa de geração de renda, que como outras formas alternativas de renda tentam minimizar as desigualdades sociais apenas de forma pontual. Neste caso, essas alternativas de renda são concebidas ou como assistenciais ou funcionais ao atual momento de reestruturação do sistema capitalista. (MENEZES, 2007; BARBOSA, 2007), ou como

ações inseridas em um campo homogêneo que formam a economia popular e informal que necessitam ganhar em eficiência gerencial e econômica para se manterem ativas e competir no mercado formal capitalista.

Sob um viés da diferença, a economia solidária é entendida a partir de suas particularidades e outras racionalidades. Seus princípios solidários são valorizados como formas alternativas de gestão econômica e estão presentes em uma multiplicidade e diversidade de práticas sociais. É realizada por diversos grupos sociais que experimentam sociabilidades alternativas, e neste caso, não são inferiores a outras formas, mas diferentes. É um viés da diferença, pois valoriza a diversidade cultural, sendo que esta não se restringe às relações sociais e culturais, mas também suas relações econômicas. Assim, não cabe sua comparação e inferiorização com as empresas capitalistas, mas sim o reconhecimento de suas diferenças e a promoção de ações e meios adequados para a sua realização e fortalecimento. Neste caso é uma ecologia de saberes, de reconhecimento e de produtividades, como nos mostra Santos (2006).

Neste aspecto encontramos perspectivas analíticas que procuram contrariar uma visão superficial e homogeneizadora da economia solidária, dando destaque para outras racionalidades presentes nestas iniciativas econômicas (TIRIBA e ICAZA, 2009; GAIGER, 2007; 2009; CORAGGIO, 2009; 2000; RAZETO, 1993), como também perspectivas que entendem a economia solidária como espaços de experimentação de sociabilidades alternativas (SANTOS e RODRIGUEZ, 2002), sendo que a promoção desses EES tem o objetivo de os tornarem eficientes economicamente para competir com as empresas capitalistas (SINGER, 1998, 2002).

Encontramos ainda, perspectivas que dão ênfase para a relação entre uma dimensão econômica e política da economia solidária, de modo que ilustre a relação da economia solidária com a estrutura social (socioeconômica) e com

os atores sociopolíticos presentes, sendo que estes procuram formas de redefinição democrática do que e como organizar a vida econômica (LAVILLE & FILHO, 2004; FILHO, 2006).

Cada perspectiva não é neutra e se constituem de valores, crenças, ideias, interesses e objetivos em relação à promoção da economia solidária. Este conjunto de valores e crenças orienta a ação política de diferentes atores, de modo que estes não apenas reconheçam de determinada forma a economia solidária, mas também definem o modo com que esses atores darão apoio a ela.

As diferentes perspectivas analíticas representam, portanto, os entendimentos e reconhecimentos dados à economia solidária, ou seja, os diferentes valores e crenças que orientam a ação de sujeitos políticos que reconhecem e definem o tipo de apoio que será dado à economia solidária. Isto leva-nos a pensar que passamos por um processo de construção social do significado da economia solidária (e de suas políticas), e isto é dado pela atuação de diferentes sujeitos tanto na esfera política-estatal, quanto na esfera pública.

Neste sentido, quando situamos a economia solidária diante de um Estado heterogêneo, o debate gira em torno da discussão sobre o papel desempenhado pelos principais atores na promoção da economia solidária, incluindo o Estado, e também da discussão sobre as políticas públicas criadas para o seu desenvolvimento. Estes atores e as políticas públicas criadas reconhecem a economia solidária a partir de um viés da desigualdade ou a partir de um viés da diferença? Que tipo de apoio é dado à economia solidária?

A partir das discussões das seções 2 e 3 podemos apontar pelo menos três relações entre Estado e sociedade que caracterizam a política pública de economia solidária e de certa forma levam a entendimentos específicos e promoções de ações divergentes que estão ancoradas em representações e ações políticas que se configuram a partir de um viés da desigualdade ou da diferença.

Uma primeira relação seria a de desresponsabilização do Estado em relação a atividades e serviços públicos considerados não exclusivos, e por isso, podem ser transferidos para a sociedade, via processos de publicização ou privatização (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No caso de ações de geração de trabalho e renda, e a economia solidária como uma dessas ações, o Estado estaria incentivando o auto emprego, o empreendedorismo e a atuação do terceiro setor na execução de ações sociais (BARBOSA, 2007). Assim, diante de um cenário marcado por diversas crises no sistema econômico capitalista a função do Estado seria a de propiciar uma revisão das legislações para facilitar os processos de flexibilização e redução dos custos de produção, ou ainda oferecer qualificação ou crédito no sentido de alocação eficiente dos trabalhadores no mercado de trabalho, além de incentivar a criação do próprio negócio.

Este papel do Estado também está presente nas produções normativas oriundas do legislativo e do executivo que procuram orientar esse processo de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil, como por exemplo, o marco regulatório do terceiro setor ou mesmo o incentivo à formalização de pequenos negócios dentro do marco regulatório do micro empreendedor individual. De acordo com Prochet (2008), essa produção legislativa, mesmo que reconheça a diferença de determinado setor ou de determinada atividade econômica, não questiona os fundamentos do capitalismo e assim, torna-se funcional à sua estratégia de acumulação.

O Estado neste aspecto, se aproxima da estratégia citada anteriormente dos monetaristas. Esta posição do Estado e o tipo de ação que este promove parte de uma visão de práticas econômicas como a economia solidária por um viés da desigualdade. As ações partem da crença de um mercado formal moderno que possibilita aos empreendedores chances de sucesso, desde que adotem as receitas e modelos oferecidos pelo mercado capitalista. Um reconhecimento da economia

solidária sob um viés da desigualdade poderá levar às políticas que apoiem os EES apenas de forma superficial e homogeneizadora, considerando-os como formas econômicas associativas improdutivas, inferiores que devem se igualar às empresas convencionais do mercado capitalista.

Uma segunda relação, destaca uma ação mais atuante do Estado em relação a promoção de políticas públicas, principalmente as políticas sociais. Nesta perspectiva o Estado tem um papel de indutor de processos de crescimento econômico e desenvolvimento social. A ação direta do Estado é vista como fundamental para o desenvolvimento das ações. As parcerias neste caso são vistas como complementares a ação do Estado e não como responsáveis por suas ações. Nesta situação, o Estado já possui uma característica mais desenvolvimentista.

No caso da economia solidária, o Estado é o principal indutor da constituição de serviços que permitam a execução das ações de economia solidária (como a capacitação e a qualificação), além de promover as condições de infraestrutura e tecnologia que permita ganhos de escala de produção dos EES. Para Schwerngber (2006), o Estado deve regular e criar instrumentos de gestão pública que proporcione acesso justo e equitativo aos recursos socialmente produzidos.

Neste caso, esta função do Estado como indutor das ações de política pública de economia solidária se relaciona com a perspectiva que entende a economia solidária como uma prática alternativa ao capitalismo que necessita de apoios para se tornar competitiva às empresas capitalistas.

Para a execução dessas ações por parte do próprio poder público, essa perspectiva defende que é necessário um ganho institucional para a economia solidária. O Estado deveria apoiá-la como uma política pública própria, o que seria no plano nacional a transformação da SENAES, inserida atualmente no Ministério do Trabalho, em um Ministério da Economia Solidária.

Como vimos anteriormente, a posição periférica da economia solidária no atual governo brasileiro indica partes desta relação entre Estado e sociedade, e a execução de algumas dessas ações. Não há como negar a importância da SENAES na promoção e disseminação da política de economia solidária em todas essas ações consideradas estratégicas para seu desenvolvimento. Por outro lado, vimos como a SENAES e, a economia solidária de modo geral, é mantida subjugada a outros objetivos e metas, que por vezes, não são seus objetivos. Isto contraria portanto o apoio a uma política pública própria.

O papel do Estado na indução dos processos fica preso às contradições presentes em sua estrutura governativa. Além disso, parece reinar uma perspectiva das particularidades da economia solidária sob o ponto de vista exclusivamente econômico e tecnicista. Assim, podem até reconhecer as particularidades e diferenças da economia solidária, mas essas particularidades devem ser incentivadas de modo que os EES possam competir com as empresas capitalistas e tornarem-se uma opção viável para os trabalhadores.

A questão aqui, é que uma visão apenas técnica e desenvolvimentista da economia solidária pode encobrir que além da presença dos princípios solidários, a economia solidária se constitui por uma variedade de atores que procuram se afirmar como sujeitos de direitos e influenciar no entendimento e concepção das políticas de economia solidária. Ou seja, para além de um caráter objetivo temos uma subjetividade própria de processo dialéticos presentes na dinamização de políticas sociais.

Por fim, uma terceira relação, também destaca uma ação atuante do Estado, mas argumenta que este é mais uma instituição que promove ações de economia solidária dentre outras instituições presentes na sociedade civil (MONTEIRO, 2009). Ou seja, ele pode impulsionar o desenvolvimento da economia solidária, mas não é condição necessária para

seu avanço (MANCE, 2009). Neste sentido, aceita-se o caráter indutor do Estado, mas considera mais apropriado que suas ações sejam realizadas indiretamente, dando apoio às ações já constituídas na sociedade civil.

A função do Estado neste caso seria fortalecer as instituições da sociedade civil e os próprios EES a partir de medidas como a criação e reformulação do marco legal, a criação de sistemas de financiamento para a Economia Solidária, ou seja, medidas indiretas que fortaleçam a ação dos EES e de seus apoiadores.

Este papel do Estado relaciona-se mais com a perspectiva que considera a economia solidária alternativa ao capitalismo, mas vê que o melhor desenvolvimento para ela é manter-se autônoma e construir redes de colaboração no interior da própria sociedade civil. Neste sentido, o fortalecimento institucional da economia solidária também é apoiado, mas com o intuito de fortalecer os mecanismos de apoio aos EES e as entidades apoiadoras.

Mello (2006) destaca, por exemplo, que o papel do Estado é preservar a autonomia dos atores da sociedade civil, e mais enfaticamente sugere que o Estado deve apoiar a construção da economia solidária visando a auto-organização dos EES.

Por sua vez, a relação entre o Estado e as entidades da sociedade civil vem demonstrando certa dependência dos atores da sociedade civil aos recursos do Estado. Por isso sugere que o movimento da economia solidária não deve prescindir de lutar por efetivos mecanismos participativos e de deliberação, por mais que esses já existam (os conselhos e conferências) e mesmo que os atores fazem parte do governo e os gestores se sintam parte do movimento.

Neste sentido, Mello chama a atenção de que o governo deve se configurar enquanto instrumento de criação de condições estruturantes, e neste caso, deve-se privilegiar a institucionalidades dos espaços de deliberação do que o apoio

aos atores que interagem com o Estado. Para Marconsin (2008) a construção de política pública de economia solidária através da articulação de espaços públicos de construção foi possível verificar que o processo indutivo não significou uma imposição do Estado na construção da política pública.

Assim, para esta perspectiva, fica também a ideia de que o fortalecimento da economia solidária e de sua organização sociopolítica não pode estar apenas restrito ao apoio aos atores, mas também resulta da criação e aperfeiçoamento de instrumentos e mecanismos que possibilitem a autonomia dos atores e propiciem espaços de participação e deliberação sobre a política pública de economia solidária.

Estas ações parecem exemplificar aquilo que reconhecem no processo de construção da política pública de economia solidária como pertencentes ao Estado-como-novíssimo-movimento-social. Isto porque, como vimos, a política pública de economia solidária está intimamente relacionada às reivindicações do movimento de economia solidária, e a atuação dos atores é fundamental para reconhecer a economia solidária como uma ação de sujeitos sociopolíticos que reivindicam a atenção para demandas próprias que são construídas a partir de suas relações sociais. Mas para isto, este Estado deve criar mecanismos que permitam que esses atores formulem, implementem e controlem as políticas públicas.

Observar a relação dos atores da economia solidária com o Estado desta forma, é trazer para o debate um reconhecimento da economia solidária sob um viés da diferença. Ou seja, são ações que levam em consideração que as práticas econômicas possuem particularidades no modo de vida (vinculadas aos princípios solidários), mas também são práticas sociopolíticas, onde os atores são sujeitos sociopolíticos.

Este último aspecto quando relacionado com a atuação dos atores nos diferentes espaços de diálogo com o Estado (seja a partir do FBES, seja a partir dos conselhos e das Conferências), apontam uma construção coletiva dos sentidos e objetivos da economia solidária como política pública, que apesar de mostrar divergências e conflitos, é definida pelos próprios atores a partir de seus próprios contextos, princípios, modos de vida e objetivos. São discussões e apontamentos de caminhos que ressaltam o reconhecimento (existência) de sujeitos de direitos que reivindicam ao Estado o atendimento adequado de suas particularidades e formas alternativas de organização socioeconômica.

NOTAS

¹Ao longo da produção acadêmica, os autores desenvolveram seus trabalhos de pesquisa sobre o tema economia solidária, dando destaques para as dissertações de mestrado (SANTOS, 2004 e CARNEIRO, 2006) e as teses de doutorado (SANTOS, 2010 e CARNEIRO, 2012). Atualmente os autores continuam desenvolvendo pesquisa sobre o tema incorporando as reflexões deste artigo.

²Como afirma Enid Silva, «Entre 2003 e 2006 foram realizadas 43 conferências—38 nacionais e cinco internacionais—que mobilizaram 2 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder públicos nas esferas municipal, estadual e federal» (SILVA, 2009). Do conjunto de conferências realizadas no período 16 foram realizadas pela primeira vez. Durante todo o período (2003-2010) foram realizadas 74 conferências e criados 18 conselhos (www.secretaria-geral.gov.br), em um conjunto diversificado de áreas. A Secretaria Geral da República estima que pelo menos cinco milhões de pessoas já participaram de conferências desde 2003 (SGPR).

³Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística—IBGE, o índice baixou de 28,2% em 2003 para 22,8% em 2004, o menor índice desde 1992.

⁴O PAC estabeleceu os seguintes objetivos principais: a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Dentre as metas estavam o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) a partir das seguintes medidas: Investimento em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo.

⁵O Plano Brasil Maior foi a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo Dilma Rousseff no primeiro mandato. Surgiu num contexto conturbado da economia mundial. De um lado, os países desenvolvidos mergulhados numa crise sem precedentes desde a Grande Depressão de 1929 que pode levar o mundo para uma crise sistêmica; de outro o vigor econômico dos países emergentes que tem garantido o crescimento mundial e evitado o *débâcle* econômico. O desafio do Plano Brasil Maior foi, portanto, colossal: por um lado, sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; por outro, sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, ou seja, mudando radicalmente o modo de inserção do país na economia mundial. Para tanto, o Plano aposta na inovação e no adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando «ganhos sustentados da produtividade do trabalho» (ver <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>)

⁶As organizações da sociedade civil brasileira não apenas negociam com o Estado e garantem lugar na atuação em espaços institucionais de participação, como também garantem lugar na ocupação de cargos no interior do Estado, transformando-o, em certa medida, em um espaço de militância política. Abers et al. (2011) propõem o conceito «repertório de interação» (desdobrado do «repertório de ação coletiva» usado por Tilly) para refletir esta relação estreita entre Estado e sociedade.

⁷Sobre este desequilíbrio Pochmann (2001) fala em secundarização das políticas públicas da área social, uma vez que há uma subordinação aos princípios econômicos expressa desde o regime militar e que não foi alterado pelos governos democráticos. Historicamente, percebe-se um recorrente predomínio dos ministérios da área econômica: Planejamento, Fazenda e, mais recentemente, o Banco Central.

⁸O GT Nacional surgiu de uma iniciativa do Governo Olívio Dutra, no Estado do Rio Grande do Sul, através do Programa de Economia Popular Solidária, localizado na Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI). A participação de algumas organizações nacionais na elaboração, execução e avaliação do seu programa estadual propiciou a oportunidade de, no I Fórum Social Mundial (FSM), serem organizados alguns eventos em articulação com outros atores nacionais e algumas redes internacionais de economia solidária. Isso levou, no ano seguinte, à constituição do GT Nacional (SANTOS: 2004).

⁹Composto pelas seguintes entidades: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT);

UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED); e alguns gestores públicos que futuramente constituíram a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

¹⁰Está em vigor deste 2011 uma campanha para aprovação de uma lei de iniciativa popular que garanta um marco legal da economia solidária no Brasil inspirado na lei de economia solidária do Equador.

¹¹Um dos fatores que dificultam o relacionamento é a condição de coligação política do governo. No caso do MTE a gestão está nas mãos de políticos do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e a SENAES está nas mãos do PT (Partido dos Trabalhadores) e de lideranças do movimento de economia solidária.

¹²«A configuração inicial dos diálogos «para dentro do Estado» buscou construir vínculos com outras áreas do próprio MTE, principalmente no âmbito do Plano Nacional de Qualificação, com a execução em parceria com recursos do FAT de dois Planos Setoriais de Qualificação em Economia Solidária, voltados a redes em alguns setores (algodão, apicultura, fruticultura, metalurgia etc.), além da organização

do segmento não-assalariado no Fórum Nacional do Trabalho (2003), e participação na criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. Destacam-se ainda, na construção da rede, os esforços para introdução do tema nas unidades descentralizadas do MTE, as Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (antigas Delegacias), que foram reestruturadas em 2007, passando a contar formalmente com núcleos ou seções de economia solidária em suas estruturas. Fora do MTE, os interlocutores pioneiros da SENAES na construção de uma rede em torno de políticas de economia solidária foram os Ministérios de Desenvolvimento Social (MDS), Desenvolvimento Agrário (MDA), Educação (MEC) e Ciência e Tecnologia (MCT), até hoje vínculos importantes nesta rede. Mas há projetos e ações orçamentárias de outros órgãos que vêm atingindo públicos da economia solidária em diferentes momentos desde 2004, tais como: fomento às cooperativas de catadores do programa Resíduos Sólidos Urbanos, do Ministério do Meio Ambiente, sob coordenação de Grupo Interministerial e execução da SENAES; apoio—institucionalizado por portaria ministerial—a grupos produtivos de usuários de serviços da Saúde Mental na rede dos Centros de Atendimento Psico-Social (Ministério da Saúde); recursos do Ministério da Justiça para projetos de economia solidária, em parceria no âmbito do Programa Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI); estudos e pesquisas em parceria com o IPEA; além de editais variados destinados total ou parcialmente à economia solidária, por ex.: promoção de tecnologias sociais e apoio a redes de incubadoras de cooperativas (Ministério de Ciência e Tecnologia); incubação de centros autogeridos de pesca artesanal (Secretaria Especial—hoje Ministério—da Pesca); incubação de empreendimentos solidários na cadeia produtiva do turismo (Ministério do Turismo); prêmio a projetos de economia solidária da área da cultura (Ministério da Cultura); entre outras ações. Mais intermitente tem sido a relação (mais de conflito que de consenso) com o Departamento Nacional de Cooperativismo, do Ministério da Agricultura—historicamente ligado ao setor das grandes cooperativas, principalmente do agronegócio, filiadas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)—em espaços como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, ligado à Presidência da República, ou as instâncias do MERCOSUL. Apesar

das concepções divergentes e até opostas em relação à tradição cooperativista, os esforços foram no sentido de estabelecer este diálogo, inclusive com inserção de MAPA e OCB no Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)» (CUNHA, 2011:74).

¹³Este levantamento identificou 24 programas, com total aproximado no orçamento de R\$ 6 bilhões.

¹⁴Podemos ver esta mesma situação na primeira gestão do governo Dilma Rousseff, principalmente quando destacamos a inclusão da economia solidária no Plano «Brasil Sem Miséria» nas atividades relacionadas à inclusão produtiva, principalmente na área urbana. Para saber mais, consultar: <http://www.brasilsemiseria.gov.br/>

¹⁵Em 2003, deu-se início ao mapeamento nacional da Economia Solidária, pois não era possível realizar uma política de fomento sem conhecer as bases de um campo de intervenção. A partir de então foram muitos os esforços para compor uma política que correspondesse às bandeiras de luta do FBES (comercialização, finanças solidárias, educação e marco legal).

¹⁶Em relação aos espaços de diálogo entre Estado e sociedade, o ano de 2006 foi um grande marco para a SENAES e para o Movimento de Economia Solidária, pois instalou-se o Conselho Nacional de Economia Solidária e realizou-se a primeira Conferência Nacional da Economia Solidária. A partir destes espaços passou a haver uma legitimação do diálogo entre Estado e sociedade para definir os rumos da política, principalmente onde se quer chegar com as estratégias assumidas coletivamente. Em 2010, realizou-se a segunda Conferência Nacional de Economia Solidária intitulada «Pelo direito de produzir, viver em cooperação de maneira sustentável» e na sequência dos resultados foram assinados dois importantes decretos presidenciais: um relativo ao Sistema Nacional de Comércio Solidário e o outro sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (SHIOCHET, 2012). Em 2014 realizou-se a terceira Conferência Nacional de Economia Solidária que teve como tema «Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável».

¹⁷Em 2007 houve outro avanço significativo para a institucionalidade da política, com a criação da Frente Parlamentar de Economia Solidária. «Um fato político importante em função da agenda legislativa intensa construída de 2003 a 2006 sobre o marco regulatório do cooperativismo e da Economia Solidária, do crédito» (SCHIOCHET, 2012).

¹⁸Ver Carta Política da V Plenária Nacional de Economia Solidária: <http://cirandas.net/v-plenaria-nacional-de-economia-solidaria/carta-politica-da-v-plenaria-nacional-de-economia-solidaria>

¹⁹Sobre a Rede de Gestores ver carta de apresentação: http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede_gestores/pdfs/1_carta%20de%20apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf

²⁰Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006 - ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm

²¹Desde 2003 há um amplo debate para a construção de um marco regulatório das organizações da sociedade civil a fim de reger a relação Estado e sociedade na implementação das políticas públicas. Este debate culminou com a aprovação deste março no ano de 2014 (ver <http://www.secretariageral.gov.br/mrose>).

²² Em 2012 mais de 114 municípios possuíam alguma ação ou programa de interface com a economia solidária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R; SERAFIM, L. E TABAGIBA, L. (2011) «A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo». Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS, no GT04 Controles Democráticos e Legitimidade.
- MEDEIROS, A. (2005). Programas e ações de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda no âmbito do governo federal – 2005. (Relatório final do convênio MTE/IPEA/ANPEC – 01/2003). Brasília: MTE, IPEA, ANPEC.
- BARBOSA, R. (2005). Economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. (Doutorado em Serviço Social). São Paulo: PUC/SP.
- BARBOSA, R. (2007). A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e re-significação do trabalho no Brasil. São Paulo. Editora, Cortez.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1997). A reforma do Estado nos anos 1990: lógicas e mecanismos de controle. Brasília: MARE.
- CARNEIRO, V. (2012) Políticas Públicas Municipais de Economia Solidária e a Dimensão Sociopolítica dos Empreendimentos Econômicos Solidários. Tese de doutorado. Programa de pós-graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: [s.n.].
- CARNEIRO, V. (2006). Da dimensão Econômica à Dimensão Política: A economia solidária sob a perspectiva do conflito social. Dissertação de Mestrado apresentada ao Mestrado em Ciência Política da FAFICH/UFMG.
- CORAGGIO, J. L. (2000). Economia Popular. In: KRAYCHETE, G, LARA, F. E COSTA, B. (org.). Economia dos Setores Populares: Entre a Realidade e a Utopia. Editora Vozes, Petrópolis.
- CORAGGIO, J. L. (2009). Economia do trabalho. Verbete. In HESPANHA, P; & GAIGER, L; CATTANI, D; LAVILLE, J. (Orgs). Dicionário Internacional da Outra Economia. Coleção Políticas Sociais, n 1. Coimbra, Portugal. Ed. Almedina.
- CUNHA, G. & SANTOS, A. M. (2010). «Economia solidária e pesquisa em ciências sociais: Desafios epistemológicos e metodológicos». In P. Hespanha & A. M. Santos, (orgs.), *Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas*. Coimbra: Almedina
- CUNHA, G. (2011). Rede de relações no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do governo federal voltadas à economia solidária. Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise. V1, Nº 0, Ano 16. Brasília: IPEA: MTE. (71–79).
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – FBES (2005a). Histórico–Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Disponível em <http://www.fbes.org.br>
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – FBES (2005b). Boletim do FBES. 22-24 de abril. Brasília: FBES
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – FBES (2006). A experiência de gestão e organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil. Brasília: FBES, Secretaria Executiva.
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – FBES (2010). Secretaria Especial de Economia Solidária – Documento propositivo para implantação e estruturação – Brasília, dezembro de 2010. Versão eletrônica, disponível no sitio www.fbes.org.br
- FILHO, G. C. F. (2006a). Políticas públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vozes. In: FILHO et al.(orgs.) *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS.
- GAIGER, L. I. (2007) A outra racionalidade da Economia Solidária. Conclusões do primeiro Mapeamento Nacional no Brasil. Revista Crítica de Ciências Sociais, nº. 79, p. 57-77.
- GAIGER, L. I. (2009). Empreendimentos Econômicos Solidários. Verbete. In HESPANHA, P; & GAIGER, L; CATTANI, D; LAVILLE, J. (Orgs). Dicionário Internacional da Outra Economia. Coleção Políticas Sociais, n 1. Coimbra, Portugal. Ed. Almedina.
- GERMER, C. M. (2006). A economia solidária: uma crítica marxista. Revista Outubro, SP : Alameda, n. 14. 193–214.
- KINGDON, J. (1995). Agendas, Alternatives and Public Policies. 2.ed. New York.
- ICAZA, A. M. S. & TIRIBA, L. (2009). Economia popular. Verbete. In HESPANHA, P; & GAIGER, L; CATTANI, D; LAVILLE, J. (orgs). Dicionário Internacional da Outra Economia. Coleção Políticas Sociais, n 1. Coimbra, Portugal. Ed. Almedina.
- LAVILLE, J. L & FILHO, G. C F. (2004) Economia Solidária: uma abordagem internacional. Porto Alegre. Ed. UFRGS.
- LIMA, J. C. (1998). Cooperativas de produção industrial: autonomia e subordinação do trabalho. IN CASTRO, N. A; DEDECCA, C.S. (Org). *A ocupação da América Latina: tempos mais duros*. SP, RJ : ALAST.
- MANCINI, E. (2009). Rede de Colaboração Solidária. Verbete. In HESPANHA, PEDRO; & GAIGER, L; CATTANI, D; LAVILLE, J. (Orgs). Dicionário Internacional da Outra Economia. Coleção Políticas Sociais, n 1. Coimbra, Portugal. Ed. Almedina.
- MARCONSIN, A. (2008). Política pública de economia solidária: uma política em construção. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas. SP.
- MELLO, R. E. S. (2006). Economia solidária: de movimento social à objeto de políticas públicas – limites e possibilidades na relação com o estado. Dissertação apresentada ao curso de pós-graduação em desenvolvimento, agricultura e sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

- MENEZES, M. T. C. G. (2007). *Economia solidária: elementos para uma crítica marxista*. Rio de Janeiro. Ed. Gramma.
- MONTEIRO, P. C. (2009). *Economia solidária como política pública: desafios de uma construção – reflexões a partir da experiência baiana*. Dissertação apresentada ao núcleo de pós-graduação em administração da Universidade Federal da Bahia.
- NETTO, J.P. (2005). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. SP: Cortez.
- PAULA, A. P. (2007). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV
- POCHMANN, M. (2001). *A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil*. São Paulo: Contexto.
- POCHMANN, M. (2004). *Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites*. In: IPEA: Mercado de Trabalho.
- PROCHET, C. S. H. (2008). *Estudo das possibilidades jurídicas para formalização dos empreendimentos do programa de economia solidária de Londrina*. Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em serviço social e política social da Universidade Estadual de Londrina – PR.
- RAZETO, L. (1993). *Economia de solidariedade e organização popular*. In: Gadotti, M. e Gutierrez, F. *Educação comunitária e economia popular*. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, A. M. (2004). *Vivendo e pensando o diferente: representações sociais dos trabalhadores nos empreendimentos de economia solidária*. São Leopoldo: Dissertação de mestrado Unisinos.
- SANTOS, A. M. (2010). *O movimentos de economia solidária no Brasil e os dilemas da organização popular*. Rio de Janeiro: Tese de doutorado UERJ.
- SANTOS, B. S. (2003). *O Estado Heterogêneo e o Pluralismo Jurídico*, in Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 47–96
- SANTOS, B. S. (2006). *A Gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora.
- SANTOS, B. S. & RODRIGUEZ, C. (2002). *Introdução. Para ampliar o Cânone da produção*. In *Produzir para Viver. Os caminhos da produção não capitalista. Reinventar a emancipação social. Para novos manifestos*. Vol. 2. Boaventura de Sousa Santos (Org.) R J, *Civilização Brasileira*.
- SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.). (2010). *Epistemologias do Sul*. São Paulo; Editora Cortez.
- SARDÁ, M. (2011). *Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES): significados e perspectivas*. Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise. V1, Nº 0, Ano 16. Brasília: IPEA: MTE. (57–70).
- SCHWERNGBER, A. (2006). *Diretrizes para uma política pública de economia solidária no Brasil: a contribuição da rede de gestores*. In: FILHO et al. (orgs.) *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS.
- SCHIOCHET, V. (2003). *Apresentação do Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: III Plenária Brasileira de Economia Solidária, junho de 2003.
- SCHIOCHET, V. (2012). *A experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidária: um breve relato. A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*. Lianza, S.; Chedid, F. (orgs.). Rio de Janeiro: Pró Reitoria de Extensão UFRJ (55–62).
- SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA/MTE – SENAES (2004). *Plano de Ação 2004*. Brasília: MTE, SENAES, 2004.
- SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA/MTE – SENAES (2006). *Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: MTE – MDA – MDS, 2006.
- SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA/MTE – SENAES (2010). *Anais da II Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: MTE – MDA – MDS, 2010.
- SILVA, E. R. A. da. (2009). *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003–2006*. IPEA.
- SINGER, P. (1998). *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. SP. Contexto.
- SINGER, P. (2002). *Introdução à economia solidária*. SP. Ed. Fundação Perseu Abramo.
- SINGER, P. (2004). *O Novo Pensamento Econômico Socialista, Entrevista*. Revista Fórum, out-nov. São Paulo.
- SINGER, P. (2011). *Oito anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária. Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise*. V1, Nº 0, Ano 16. Brasília: IPEA: MTE. (55-56)
- SINGER, P. (2012). *Os oito primeiros anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária. A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*. Lianza, S.; Chedid, F. (orgs.). Rio de Janeiro: Pró Reitoria de Extensão UFRJ (49–54).
- SOUZA, N. A. (2007). *Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula*. Atlas. São Paulo. XII, 342 p.
- SOUSA, D. N. (2008). *Reestruturação capitalista e trabalho: notas críticas acerca da economia solidária*. In Revista Katálysis. V. 11. n 1 jan/jun.. Florianópolis, ed. UFSC.
- WELLEN, H.A.R. (2008). *Contribuição à crítica da economia solidária*. In Revista Katálysis. V. 11. n 1 jan/jun.. Florianópolis, ed. UFSC.

Tensões, compromissos e articulações entre o poder local e as dinâmicas participativas locais dos bairros da Adroana, Alcoitão e Cruz Vermelha (Alcabideche, Cascais)

Mariana Lima

Rogério Roque Amaro

Mariana Lima

Licenciada em Sociologia pelo ISCTE-IUL em 2012 e Mestre em Estudos de Desenvolvimento em 2014, pela mesma instituição. Após terminar a formação académica, tem trabalhado na área da deficiência, quer enquanto técnica de um projeto de desenvolvimento comunitário, quer enquanto monitora de atividades ocupacionais.

mariana_lima_23@live.com

Rogério Roque Amaro

Economista, doutorado em «Analyse et planification du développement», em 1980, pela Université des Sciences Sociales II de Grenoble (França). Actualmente é Professor Associado do ISCTE, no Departamento de Economia Política, leccionando na licenciatura de Economia e nos mestrados de «Estudos de Desenvolvimento» e «Economia Social e Solidária», de que foi fundador. É actualmente Presidente do Conselho Científico e sócio fundador do Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico (Ponta Delgada) e Director da Revista de Economia Solidária. Tem desenvolvido

e apoiado vários projectos de intervenção comunitária e Economia Solidária em várias zonas de Portugal e em outros países, nomeadamente em PALOPS. Pertence actualmente ao Conselho Consultivo da RIPESS-Rede Intercontinental de Promoção da Economia Social e Solidária e à RIUESS-Rede Inter-Universitária da Economia Social e Solidária. Fundador e actual vice-presidente da Direcção da RedPES - Rede Portuguesa de Economia Solidária. Membro da Comissão Instaladora da Rede Lusófona de Desenvolvimento e Economia Social e Solidária.

rogerio.amaro@iscte.pt

PALAVRA CHAVE

DESENVOLVIMENTO LOCAL
PARTICIPAÇÃO
DEMOCRACIA
PARCERIA
GOVERNANÇA
ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA

KEYWORDS

LOCAL DEVELOPMENT
PARTICIPATION
DEMOCRACY
PARTNERSHIP, GOVERNANCE
SOCIAL AND SOLIDARITY
ECONOMY.

RESUMO

Este artigo resulta de uma investigação realizada no âmbito do Mestrado em Estudos de Desenvolvimento (ISCTE-IUL). A presente análise toma como referência o tema da dissertação de mestrado, «Tensões, compromissos e articulações entre o poder local e as dinâmicas participativas locais dos bairros da Adroana, Alcoitão e Cruz Vermelha (Alcabideche, Cascais)», tendo como objetivo compreender qual a relação que se estabelece entre as instituições governativas e as dinâmicas participativas locais. Utilizando prioritariamente a aplicação de entrevistas semi-directivas e a observação participante, como técnicas de investigação, foi possível concluir que existe uma diversidade de formas participativas nestes bairros, que contribuem para o desenvolvimento local do território. No entanto, a comunidade é ainda confrontada com uma série de obstáculos que a impossibilitam de participar plenamente no seu desenvolvimento, destacando-se os condicionamentos inerentes ao centralismo do poder local.

ABSTRACT

This paper results from a research carried out under the Master in Development Studies (ISCTE-UL). This analysis takes as reference the master's thesis theme, «Tensions, commitments and articulations between the local power and the participatory local dynamics of Adroana, Alcoitão and Cruz Vermelha (Alcabideche, Cascais)», aiming to understand the relationship established between the governmental institutions and the participatory local dynamics. Primarily using the application of semi-directive interviews and participant observation as research techniques, it was concluded that there is a diversity of participatory forms in these neighborhoods that contribute to local development of the territory. However, the community is still facing a number of obstacles that prevent them from participating fully in its development, stressing the constraints of the local government centralism.

Introdução

Desde os anos 80, a aplicação de métodos participativos nos projetos de desenvolvimento conduziu a uma certa banalização e vulgarização da participação, abrindo espaço de reflexão sobre alguns problemas ligados à adopção dos processos participativos. Segundo alguns autores, a participação tem sido ocasionalmente utilizada de forma a legitimar o poder político, uma vez que a comunidade ganha uma aparente legitimidade no campo político, mas sem ou com pouco impacto de influência de decisões. Resulta disso, portanto, uma certa distância entre o valor simbólico da participação e a efetivação da mesma, decorrendo daí dois perigos: por um lado, a criação de falsas expectativas pois, embora seja envolvida e mobilizada neste «jogo», a comunidade não tem qualquer poder de decisão; por outro lado, os projetos de desenvolvimento acabam por perder credibilidade e, conseqüentemente, as pessoas sentem-se cada vez menos interessadas em participar.

No âmbito destas problemáticas, pretende-se no presente artigo apresentar uma reflexão sobre as interações que se estabelecem entre o poder local e as dinâmicas participativas, sendo definida como questão de partida para a presente investigação «qual a relação que se estabelece entre o poder local e as dinâmicas participativas locais (comunidade e parceiros)?», procurando compreender se as instituições governativas têm ou não apoiado a participação dos grupos de base e as parcerias locais para o desenvolvimento do território.

A escolha deste objeto de análise para o estudo de caso prende-se com a vulnerabilidade social e económica da comunidade em questão, desafiada sobre os mais variados pontos de vista, e pelo facto da intervenção neste território ter em vista o Desenvolvimento Local, assente num modelo de participação e *empowerment*, adequando-se por isso às problemáticas que pretendemos investigar. Por outro lado, acreditamos que as respostas participativas

comunitárias poderão enfrentar múltiplos desafios ao seu desenvolvimento e constituir formas de resistência inovadoras ao sistema atual dominante.

O artigo é estruturado em três grandes partes:

- 1 — o enquadramento teórico
- 2 — a apresentação do estudo de caso
- 3 — a análise dos resultados.

A primeira parte corresponde ao enquadramento teórico e conceptual das principais temáticas sobre as quais o trabalho se debruça, problematizando os conceitos-chave inerentes ao estudo, nomeadamente, Desenvolvimento Local, Participação e Democracia Participativa. A segunda parte, que pretende apresentar o estudo de caso selecionado, divide-se em dois planos distintos:

Um deles refere-se às metodologias privilegiadas para a concretização desta investigação, indicando as etapas de recolha de dados e as técnicas de investigação utilizadas;

O outro diz respeito à caracterização do território, permitindo contextualizar o mesmo, segundo um conjunto de informações que proporciona um melhor entendimento sobre os desafios que se colocam àquela comunidade e as intervenções sugeridas para mitigar os problemas sociais existentes.

A terceira parte do trabalho analisa empiricamente os dados obtidos através da aplicação das técnicas de investigação selecionadas.

Por fim, apresentamos as principais conclusões a que chegamos, refletindo também sobre como as iniciativas locais representam um importante contributo para a Economia Social e Solidária.

I.

Enquadramento teórico

1. Desenvolvimento Local

A origem do Desenvolvimento Local (DL) esteve intrinsecamente relacionada com a necessidade de encontrar respostas inovadoras às mudanças ocorridas na década de 70, ou seja, aos efeitos combinados dos processos de globalização, da transição do regime económico e da crise económica, e da incapacidade dos governos nacionais para o desempenho da sua função de regulação social. Foi a partir desta época que várias propostas começaram a surgir com o fim de reformular o conceito de desenvolvimento, contaminado por uma visão economicista e etnocêntrica, sendo particularmente importantes para a teorização e conceptualização do DL os princípios e métodos do Desenvolvimento Comunitário¹ e as propostas académicas europeias que criticavam o paradigma funcionalista (*top-down*), dominante até aí nas abordagens do desenvolvimento regional, em favor de uma perspetiva territorialista (*bottom-up*)².

Invertendo as dinâmicas e lógicas *top-down*, o DL propõe uma resposta integrada e adaptada aos problemas locais, num processo «a-partir-de-baixo» (*bottom-up*), que visa a satisfação das necessidades e a melhoria das condições de vida de uma comunidade, através das suas potencialidades, sendo assim considerado:

«Um processo de diversificação e de enriquecimento das atividades económicas e sociais sobre um território a partir da mobilização e da coordenação dos seus recursos e das suas energias. Será o produto dos esforços da sua população e pressuporá a existência de um projeto de desenvolvimento integrando as suas componentes económicas, sociais e culturais.»
(Greffé, 1985 *apud* Henriques, 1990:29).

É possível destacar um conjunto de princípios que definem e enquadram teoricamente o conceito de DL, mais ou menos constantes em diversas contribuições científicas, nomeadamente³:

O papel central de uma comunidade local na protagonização de iniciativas e respostas, que visem a melhoria das suas condições de vida e a satisfação das suas necessidades, com tendencial impacto em toda a comunidade;

A priorização da mobilização dos recursos endógenos, isto é, das capacidades locais, face aos recursos exógenos, salvo se a mobilização destes últimos fertilizarem os anteriores (não os substituindo ou inibindo);

A adoção de mecanismos de *empowerment* e de dinâmicas participativas em todas as fases do processo;

A articulação entre os vários atores e instituições locais que, com base numa ação colectiva, adoptem uma perspectiva integrada, e não meramente sectorial, dos problemas e respostas;

Cada território é único tendo, por isso, uma diversidade de problemas, dinâmicas, recursos e resultados, que lhe são específicos.

Entendemos que merecerem ser aqui destacados três conceitos sobre os quais o DL se debruça, subjacentes a estes princípios: o *empowerment*, a participação e a parceria. A participação, porém, dada a importância central que assume neste trabalho, será analisada isoladamente adiante.

O *empowerment* pressupõe uma ação transformadora através da capacitação dos indivíduos considerados *disempowered* (não só os que vivem abaixo do nível de pobreza mas sobretudo estes), isto é, que não têm poder social necessário para exercer significativamente os seus direitos. Friedmann (1996) distingue três tipos de *empowerment*: o psicológico, relacionado com a autoconfiança; o social,

destacando-se a participação e o acesso a recursos (tais como informação e conhecimento); e o político, que corresponde ao acesso ao processo pelo qual são tomadas decisões.

O trabalho em parceria – antes referido como parceria, por vezes também como trabalho em rede ou colaborativo, entre outros – adquiriu uma importância crescente nos projetos de desenvolvimento nos anos 80, sendo considerado processo eficiente de aprendizagem mútua, capaz de tornar as intervenções mais consistentes. Refere-se à cooperação entre vários atores, tais como serviços públicos, autarquias, associações de base local, instituições particulares, empresas e grupos informais, num processo «através do qual dois ou mais agentes de naturezas diferentes estão de acordo para poderem atingir um objectivo específico (...) com um resultado que representa mais do que a soma das duas partes» (Estivill, 2003 *apud* Costa, 2009:24), pois, embora cada parceiro mantenha a sua individualidade, são adoptadas uma visão holística na identificação dos problemas e uma ação integrada fundamentada numa cultura de cooperação, onde a tradução entre os saberes assume a forma de *hermenêutica diatópica*⁴.

O conceito de DL alcançou a sua afirmação científica no final dos anos 80, embora o seu reconhecimento político-institucional apenas tenha sido conquistado na década seguinte, a par dos grandes programas para combater a pobreza, a exclusão social, o desemprego e a precariedade⁵ (Amaro, 2003; 2009). Uma das razões pelas quais o DL alcançou a sua afirmação científica deve-se à combinação de transformações ocorridas na década de 80, as quais envolviam a participação e a descentralização, portanto, favoráveis à consolidação do conceito de DL.

Por um lado, assistiu-se ao «retorno do ator»⁶, isto é, do indivíduo ativo e participativo. O indivíduo deixa de ser exclusivamente um *beneficiário*, afastando-se das lógicas de tratamento clássico nas abordagens do desenvolvimento,

para se tornar um *agente* responsável pela sua mudança de vida. Por outro lado, o reconhecimento do pouco impacto das formas tradicionais de governação, bem como o desenvolvimento de uma reflexão em torno da ação pública («Novo Urbanismo»)⁷, conduziram à emergência do poder local, transferindo-se as competências dos governos centrais para os regionais e locais. Diferentes argumentos sobre a capacidade do poder local limitar a concentração do poder, ao promover o pluralismo e a participação, contribuíram também para a descentralização do poder aos níveis regionais e locais.

Se antes processo de planeamento e gestão territorial era da exclusividade dos decisores e técnicos, agora o mesmo seria alargado, sendo que o «retorno do ator» e a emergência do poder local pressupõem a influência de uma diversidade de atores na protagonização das respostas aos seus desafios. Contudo, porque nem sempre as iniciativas locais emergem espontaneamente, o poder local deve estimular a participação da comunidade, num processo de valorização do território e de capacitação dos atores, intervindo sobretudo em situações de «desintegração territorial»⁸.

Por estes motivos, o poder local assume um importante papel na Animação Territorial, ao identificar e mobilizar o potencial endógeno, reconhecendo e valorizando todas as formas de conhecimento, e ao conceber formas inovadoras de participação social, que incluam a definição de prioridades coletivas e decisões a tomar. Para além das tarefas que deve cumprir para assegurar a coesão territorial⁹, torna-se fundamental que o poder local crie condições institucionais e organizacionais que conduzam a uma ação estratégica que vise a construção da especificidade das respostas que facilitem a mudança social nos contextos locais pois, sabendo-se que os desafios que se colocam não são independentes dos contextos em que os respectivos problemas se manifestam, tornam-se necessárias respostas únicas para cada território (*context-dependency*) (Henriques, 2010:30).

2. Participação

Vários autores definem e problematizam a participação de diferentes formas, sendo a distinção entre a participação de carácter consultivo ou vinculativo uma tensão que atravessa grande parte do debate sobre este tema. Se, por um lado, Arnstein (1969) considera que a participação significa um maior controlo por parte dos cidadãos sobre os assuntos que influenciam direta ou indiretamente as suas vidas, por outro lado, Rowe, Marsh e Frewer (2004 *apud* Nunes, 2010) defendem-na enquanto um mecanismo de consulta, onde o indivíduo dá a sua opinião sobre um determinado assunto (podendo a sua opinião ser ou não considerada na tomada de decisão). Embora não exista um consenso universal sobre o que a participação significa, o envolvimento (mais ou menos ativo) dos cidadãos, na condução à mudança, é uma visão partilhada e comum na definição do conceito.

A participação tem vindo a ganhar uma importância crescente nos projetos de desenvolvimento desde os anos 70, tendo sido alvo de reformulações teóricas que a colocam, quer sobre a perspectiva do desenvolvimento, ancorada aos conceitos de *empowerment* e capacitação, quer sobre a perspectiva política, a qual enfatiza a governança e a transparência.

A proposta de Desenvolvimento Comunitário, bem como os discursos dos países do Sul (em especial, a Teoria da Dependência¹⁰), deram conta da necessidade de uma «Participação Emancipatória», onde a participação era reconhecida enquanto um direito promotor de cidadania na subversão do poder opressor e na transformação da ordem social. Fortemente influenciado pela «Participação Emancipatória», o «Desenvolvimento Alternativo» procurava reequilibrar a estrutura de poder na sociedade, tornando a ação do Estado mais sujeita a prestação de contas e aumentando os poderes da sociedade civil, e humanizar um sistema que exclui determinados indivíduos, sendo as bases de reivindicação associadas aos Direitos Humanos e de cidadania¹¹ (Friedmann,

1996). Apesar das falhas que apresentou para alguns autores¹², o «Desenvolvimento Alternativo» permitiu uma nova concetualização do desenvolvimento, associando-o prioritariamente à participação e ao *empowerment* social e político.

Já nos anos 80 assiste-se a uma certa banalização e vulgarização da aplicação dos métodos participativos nos projetos de desenvolvimento¹³, contribuindo gradualmente para uma participação de carácter mais tecnocrático, devido a relações de poder desproporcionais, bem como a diferentes acessos a recursos e oportunidades entre os atores. Esta situação, não só deu lugar à instrumentalização e despolitização da participação, como também levantou alguns problemas sobre a mesma constituir uma certa distância entre a retórica e a realidade pois, paradoxalmente, os indivíduos ganhavam aparente legitimidade no campo político, mas sem ou com pouco impacto de influência de decisões ou efeitos visíveis na melhoria das suas condições de vida (Jouve, 2005; Nunes, 2010).

Assim, o conceito de participação começou a ser proclamado, por diferentes entidades, com maior ênfase no acesso e controlo de recursos, bem como nos processos de decisão¹⁴. O BM-Banco Mundial viria a perceber, nos anos 90, que grande parte das crises nos países em desenvolvimento era de natureza governativa e, por isso, alterou a sua forma de olhar a Governança, privilegiando questões como a transparência e a responsabilidade¹⁵ (ONU, 2006).

A Governança refere-se a uma forma participativa de governação transparente que, com base nos princípios de legitimidade e consenso, tem a finalidade de promover os direitos dos cidadãos e o interesse público, garantindo o bem-estar da sociedade e um Desenvolvimento Sustentável com justiça social¹⁶ (Munshi, 2004 *apud* ONU, 2006:4). Incluindo o conceito de governação—combinando o conhecimento de processos políticos de regulação social com compromissos em formas institucionais e organizativas—mas, sem se identificar com as formas de ação e controlo tradicionais,

a Governança assenta em redes de interação e parceria, que abrangem uma grande variedade de atores com diferentes interesses (Gualini, 2001 *apud* Guerra, 2002:57), não só o Estado mas também instituições, grupos de interesse, ONGs, nomeadamente organizações de Economia Social e Solidária, organizações transnacionais e a sociedade civil. Significa isto que a «Governança reflete a transição entre um modelo de regulação social assente no papel central do Estado (governança) para um outro assente em parcerias e outras formas de associação (...) em que o Estado tem apenas tarefas de coordenação» (Henriques, 2010:37).

Contudo, apesar da Governança corresponder a uma evolução da relação entre Estado-Sociedade, alguns autores afirmam que o Estado continua a ser o centro do poder político, desempenhando um papel de liderança na definição de prioridades e objectivos pois, mesmo descentralizando-as na sua concretização e adaptação, é reconhecida ao Estado a legitimidade de conduzir as grandes políticas sociais (Pierre e Peters, 2000 *apud* ONU, 2006:3; Guerra, 2002:54).

Há que ter em consideração, desde logo, que qualquer negociação é caracterizada por uma relação desigual, onde atores dominam outros, quer porque possuem mais poder e maior capacidade de negociar, quer porque têm maior legitimidade ou protagonismo, pelo que negociação de objectivos e interesses («estratégia de atores») obedece a influências e pressões entre os participantes (Perestrelo, 2007:63). Assim, partindo-se do pressuposto de que a participação não significa necessariamente a partilha de poder, é necessário o acionamento de mecanismos específicos que possam incluir grupos desfavorecidos (White, 2006:143), tornando-se fundamental definir quem participa no processo, quem define quem ou como participa, e assegurar o cumprimento dos compromissos estabelecidos e a existência de condições para o exercício de uma democracia participativa, como a comunicação e circulação de informação, a discussão das várias estratégias e a divulgação dos resultados (Perestrelo, 2007:65).

Várias tipologias sobre participação têm sido construídas, sendo a de Sarah White (2006) particularmente interessante ao associar cada tipo de participação a diferentes funções e interesses¹⁷, sendo distinguidas a participação nominal, a instrumental, a representativa e a transformativa.

No tipo *nominal*, a participação é evocada para que os departamentos mostrem que estão a «fazer serviço» e que têm «uma base popular», sendo cedidos recursos humanos e materiais para o financiamento de projetos e, por isso, o seu interesse na participação é, em grande parte, para ganhar legitimidade, refletindo pouca expectativa de mudança. No tipo *instrumental*, caracterizado pela necessidade de participação para fornecer mão-de-obra para a construção de instalações, a participação torna-se fundamental e não valorizada em si mesma. Associam-se, por isso, duas funções: a de custo-eficácia, tornando o projeto mais «rentável», e criação de instalações locais. Quando a população local «dá voz» ao projeto e a sua participação surge como um meio eficaz, através do qual as pessoas podem exprimir os seus interesses, influenciando o carácter do projeto e a sua gestão, falamos de uma participação *representativa*. No tipo *transformativo*, a participação é um meio de *empowerment* e um fim em si mesmo, pois o processo representa uma dinâmica contínua que transforma a realidade dos atores e a sua concepção de realidade. Neste tipo de participação, é comum que os problemas sejam discutidos a partir de vários ângulos com o propósito de chegar a um consenso entre todos.

Esta tipologia permite-nos perceber que, independentemente dos modos de comunicação e decisão empregues, a participação tem sempre resultados positivos, embora ela sirva algumas funções com aspectos negativos por comprometerem a natureza e os objetivos dos arranjos participativos, desde logo porque formas de capacitação emancipatórias, centradas nas pessoas, são preferíveis às formas «mais

superficiais» de participação, tais como a consulta e a partilha de informação (Bliss e Neumann, 2008:19). De acordo com Fung (2006:69), podemos distinguir alguns modelos de comunicação e decisão:

O modelo «espectador», quando os participantes recebem informações e apenas testemunham lutas entre políticos, ativistas e grupos de interesse;

O modelo «consultivo», quando os participantes expressam preferências;

O modelo «interativo», quando desenvolvem preferências;

«Deliberativo», quando as decisões incluem a votação, a negociação de interesses próprios e/ou colectivos e a deliberação.

É possível associar à participação diferentes funções: a função de eficiência e eficácia, a função social e a função política. De eficiência, porque parte da partilha e da sinergia de recursos (materiais, técnicos, etc.), embora isso se possa traduzir em mais tempo para se tomarem decisões (Ferreira, 2011), e de eficácia porque tem a capacidade de cumprir os objectivos que norteiam o projeto, podendo resultar, no caso contrário, em desânimo ou na perda de confiança nas instituições. A participação tem também uma função social pois, através de processos participativos, sobressaem dinâmicas de socialização e de aprendizagem, criando-se mais capital social¹⁸. Por outro lado, a função social assenta na participação enquanto *empowerment*, sendo transformativa a experiência de estar envolvido coletivamente na consideração de opções e na tomada de decisões (White, 2006:146), embora a literatura nos mostre que algumas instituições possam sentir-se «desconfortáveis» quando o *empowerment* ocorre efetivamente¹⁹. Já a função política da participação permite resolver falhas de legitimidade, justiça e eficácia nas instituições, uma vez que os mecanismos de participação podem aumentar a justiça democrática

de duas formas: substituir os decisores ou criar pressões populares que obrigam os decisores a agirem com justiça. A função política poder-se-á traduzir numa maior proximidade e responsividade institucional, na transparência dos processos e das instituições, na prestação de contas, na reivindicação, e numa maior autonomia política dos participantes (Fung, 2006:74).

Desta forma, reconhece-se que, do ponto de vista analítico dos processos participativos, é necessário insistir numa visão que tenha em consideração as motivações, os interesses, as relações de poder e as relações de confiança inerentes aos processos. Por outro lado, reconhece-se que apesar das ambiguidades e da existência de certos constrangimentos que limitam a participação, não se põe em causa o seu potencial emancipatório e democrático.

3. Democracia Participativa

Considerando-se como único regime capaz de reunir os elementos fundamentais da legitimidade política, a concepção liberal da democracia²⁰ tem ganho amplitude mundial enquanto, simultaneamente, convive com uma crescente quantidade de pessoas em situações de pobreza e exclusão social (Dias, 2008). Os mais atuais debates sobre a democracia e cidadania colocam-se, por isso, ao nível da sua variação prática, pois torna-se cada vez mais necessário encontrar novos campos de exercício da democracia para combater a desigualdade e exclusão sociais.

Em nome do aprofundamento da democracia ou da sua restauração, alguns países iniciaram diferentes processos de participação que redefiniram a sua ordem societária vigente²¹, dando lugar a novos horizontes de emancipação social, que recolocaram na prática democrática contemporânea a inconclusividade do debate entre representação e participação e a necessidade de uma nova formulação na combinação das diferentes formas de democracia (Santos e Avritzer, 2003:60-61). Este conjunto de pressões populares

tem vindo a adquirir progressiva visibilidade mundial, ao procurar estabelecer uma nova relação entre a cidadania e a política, quer através do aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político e do resgate de minorias, quer pela luta pela afirmação dos direitos sociais – formalmente consagrados mas negados na realidade (Sader, 2003:546).

Embora estes movimentos se posicionem em diferentes escalas – locais, regionais, nacionais e mundiais –, as primeiras formas de resistência assumiram expressões locais (Dias: 2008:184; Sader: 2003:544-545). Para além do fato de o local ser privilegiado porque a comunidade é mais mobilizável em torno de temas locais (Friedmann, 1996:XI; Phillips, 1996:26), o local parece «virar as costas» à democracia representativa e dar preferência à democracia participativa, quer por ser amplamente vista como solução para o problema da confiança política, restabelecendo a ligação entre a esfera política e a sociedade civil sobre novas bases (Jouve, 2005:324), quer porque o território se apresenta enquanto «lugar de síntese», articulando os níveis central e local (Fernandes, 1992:54-55).

Do ponto de vista da descentralização, o poder local pode assumir duas vias: ou obedece à lógica de democracia representativa, reproduzindo a mesma estrutura e a mesma lógica do poder central, ou obedece a outra estrutura e a outra lógica, próprias de uma democracia participativa. No caso de se tratar de uma democracia representativa, é provável que sejam desconhecidos os principais problemas da comunidade, a qual apenas atua como um mecanismo de eleição. Já no caso de se tratar de uma democracia participativa, a comunidade torna-se a base exclusiva da sua constituição, do seu exercício e da sua legitimação, favorecendo-se assim o seu envolvimento na gestão pública, com diferentes graus de participação (Fernandes, 1992:34-39).

A democracia local tem o dever de criar decisões, que sejam «melhores» ou mais adequadas do que as decisões que emanam do centro, e isso implica que sejam do interesse

local e que correspondam ao conhecimento local (Phillips, 1996:23-24). É verdade que os governos locais têm melhores resultados do que os governos centrais, exatamente por considerarem estas dimensões, mas há ainda muito a fazer nesta área, sobretudo no que diz respeito ao aperfeiçoamento da qualidade da democracia²². Para Nelson Dias, o grande desafio da democracia corresponde, nos dias de hoje, ao aprofundamento da participação, quer sobre uma abordagem quantitativa, baseada no fato de que é necessário trazer o maior número possível de participantes, quer sobre uma abordagem qualitativa, relacionada com a qualidade da própria participação (Dias, 2008:200). Esta questão é particularmente importante de ser analisada, pois a qualidade e a integridade dos resultados da participação e da deliberação são determinados pelas instituições, uma vez que são elas que dão forma a estes conceitos e os implementam (Fung, 2002:344).

É importante reter duas ideias principais sobre o impacto que a democracia participativa exerce sobre o desenvolvimento. Por um lado, considerando todas as potencialidades emergentes da democracia participativa no que se refere à inclusão e à participação dos atores, bem como à mudança social associada, poder-se-á afirmar o seu contributo para o desenvolvimento já que a sua determinação passa por «(...) uma democracia participada, com o que esta implica de liberdades civis, clareza e acesso alargado a um informação completa, rigorosa e adequada» (Friedmann, 1996:43). Para além disso, as práticas da democracia participativa dão frequentemente lugar ao Desenvolvimento Participativo²³. Por outro lado, é possível concluir que, do mesmo modo que o local é o nível de governação que melhor pode acolher a democracia participativa, também o aprofundamento da democracia participativa favorece a consolidação e o fortalecimento do DL. Se pensarmos na dinâmica da democracia, como meio de desenvolvimento de alternativas, «a localidade pode desempenhar um papel crucial na ampliação da discussão, da deliberação e do debate» (Phillips, 1996:37).

III.

Apresentação do estudo de caso

1. Modelo analítico e técnicas de investigação adotadas

Em função da questão de partida, *qual a relação que se estabelece entre o poder local e as dinâmicas participativas locais (comunidade e parceiros)?*, foi elaborada uma grelha analítica onde se apresentam os conceitos, as dimensões, os indicadores, as fontes de informação e as técnicas de investigação privilegiados para o desenvolvimento deste estudo, sendo os três primeiros tópicos apresentados no quadro 1.

Tratando-se de um estudo de caso, que visa analisar em profundidade determinadas problemáticas de uma população em específico, optou-se por realizar esta investigação segundo o método de pesquisa intensivo. Privilegiando a intensividade da análise em detrimento de uma lógica de representatividade, recorreu-se a técnicas de investigação mais próximas de uma abordagem direta com os atores nos seus próprios contextos de interação, utilizando-se a aplicação de entrevistas semi-diretivas e a observação participante, como técnicas de recolha de informação, pois ambas permitem aprofundar, com algum grau de flexibilidade, determinadas percepções sobre as temáticas abordadas (Almeida, 1994:198-213).

Quadro 1

Conceitos, dimensões e indicadores da grelha analítica

Conceitos	Dimensões	Indicadores
Desenvolvimento Local	Satisfação das necessidades -tipologia das respostas por área de intervenção: a) emprego; b) saúde; c) educação; d) apoio social;	Informação e dados relativos aos domínios referidos Eficácia das respostas interventivas (situações resolvidas)
	Parceria e visão integrada	Balanço do trabalho do poder local com os parceiros
		Número e tipo de objetivos comuns N.º de projetos/ações/atividades em comum
	Mobilização de recursos (humanos, logísticos e económicos)	Integração de iniciativas e respostas das OSC e ABL
Participação	Perfis de participação	Balanço da participação e envolvimento da comunidade
		Tipologia dos canais participativos
	Impactes das dinâmicas participativas	Tipologia dos efeitos das dinâmicas participativas a) na comunidade; b) nos parceiros; c) no poder local; d) na influência de decisões; e) no território
Constrangimentos que se colocam à participação comunitária	Tipologia dos obstáculos que se colocam às dinâmicas participativas a) por parte da comunidade; b) por parte do poder local; c) por parte dos parceiros; d) constrangimentos externos	
Democracia Participativa	Modos de comunicação e decisão	Elaboração coletiva do diagnóstico social e plano de ação
		Influência nas decisões públicas
	Sustentabilidade e orientação a longo-prazo	Utilização de mecanismos de consulta e cogovernança Imagem e representação dos parceiros (valores)

Os entrevistados foram organizados por grupos, garantindo a diversidade de pontos de vista e, para garantir a representatividade dos dados, atendeu-se a um equilíbrio do número de entrevistados por grupos. Dos 13 selecionados²⁴, foram entrevistados:

Três técnicos pertencentes ao poder local, sendo um deles da JFA Junta de Freguesia de Alcabideche e outros dois da CMC-Câmara Municipal de Cascais;

Três técnicos de instituições a intervir no território, sendo um deles do programa K'Cidade, outro da Torre Guia-Cooperativa de Solidariedade Social, e outro da SEA-Social Entrepreneurship Agency;

Quatro moradores: um dirigente associativo da Associação de Moradores de Alcoitão, dois membros da Comissão de Moradores da Adroana e um ex-associado de uma associação no BCV-Bairro da Cruz Vermelha. Destes, três participam em diferentes PIC-Projetos de Inovação Comunitária: um deles no Cascais Fight Center, outro nos Jogos Com Todos, e outro na Ginástica Eco-Criativa (grupo informal Cozinha Eco-Criativa);

Um observador privilegiado, técnico da UCC (Unidade de Cuidados na Comunidade-Cascais Care, do Centro de Saúde de Alcabideche.

O tratamento dos dados recolhidos através da aplicação das entrevistas foi desenvolvido em diferentes fases, nomeadamente:

a/ Transcrição das entrevistas;

b/ Análise vertical (individual), isto é, identificando as ideias-chave de cada entrevistado, para cada dimensão analítica;

c/ Análise horizontal (colectiva), isto é - ou seja, apresentando os indicadores identificados pelos entrevistados de acordo com os grupos estipulados;

d/ Codificação dos indicadores identificados, agregando alguns semelhantes

e/ Contagem dos indicadores agregados, apresentando quais e quantas vezes surgiam os indicadores identificados pelos entrevistados, primeiro em grupos e depois na totalidade.

A observação participante foi realizada em dois momentos distintos, tendo em consideração o tipo de objeto de análise em questão, privilegiando-se uma observação de diferentes dinâmicas. Uma das observações foi desenvolvida num ambiente mais formal por se tratar de um plenário onde vários parceiros a intervir no território discutiram a introdução de novos projetos e partilharam algumas informações; a outra observação correspondeu à partilha de experiências participativas dos moradores dos bairros em análise, sendo por isso de cariz mais informal.

Para além da análise de conteúdo dos resultados obtidos através destas duas técnicas, foi também realizada uma análise documental, procurando sistematizar a informação mais relevante para este estudo. Estes documentos, predominantemente de natureza estatística, foram sobretudo utilizados para caracterizar o território²⁵, embora quer a observação participante, quer a aplicação das entrevistas com diferentes atores, tenham permitido um conhecimento mais aprofundado sobre o território ao reconhecer especificidades de cada bairro, desde logo porque decorreram de ambas as técnicas conversas informais que vieram acrescentar ou complementar algumas informações disponíveis nos documentos anteriormente referidos.

2. Breve caracterização sociodemográfica do concelho, da freguesia e dos bairros em análise

O concelho de Cascais é constituído por quatro freguesias, Cascais e Estoril, Carcavelos e Parede, São Domingos de Rana e Alcabideche. São nestas últimas duas, as mais populosas e envelhecidas, onde existem mais fogos de habitação social e em que se verifica um maior número de elementos na família, sendo que os bairros analisados constituem 20% das famílias mais numerosas face à freguesia. O BCV é o mais populado (3617) e aquele onde mais nacionalidades se misturam, destacando-se a cabo-verdiana, a angolana e a moçambicana, seguindo-se o bairro da Adroana, com 884 habitantes, sendo 50% da população imigrante. Em Alcoitão, o bairro menos populoso (790), grande parte dos habitantes é originária de Portugal.

A população de Cascais apresenta níveis de instrução elevados comparativamente ao território nacional, sendo que 22% da população tem o ensino superior. No entanto, quando analisados os dados da população dos três bairros em análise, verifica-se que a percentagem de pessoas com essas habilitações é muito reduzida, tendo um grande número concluído apenas o 1.º ciclo²⁶.

A taxa de desemprego em Cascais (12,05%) tem vindo a crescer ao longo dos anos, verificando-se uma taxa de crescimento de 43% entre 2001 e 2011. Os bairros analisados representam 18,5% da população desempregada na freguesia de Alcabideche, sendo o bairro de Alcoitão o que apresenta uma maior taxa de desemprego (24,4%). Assim, também o número de beneficiários de apoios sociais tem aumentado: em 2011, 3% das famílias do concelho eram beneficiárias do RSI—Rendimento Social de Inserção e 5% eram beneficiários do CSI-Complemento Solidário para Idosos, em 2009. Em 2011, as organizações que auxiliam regularmente os municípios em situação de vulnerabilidade económica apoiaram 2613 famílias, sobretudo ao nível do apoio de bens alimentares, sendo 698 delas de Alcabideche, uma das freguesias com maior número de famílias apoiadas.

3. Intervenção no território

Sendo as comunidades dos três bairros vulneráveis e confrontadas com uma diversidade de problemáticas²⁷, foi adotado o CLDS - Contrato Local de Desenvolvimento Social em 2008 e depois, numa segunda fase, em 2012²⁸. Tendo como objetivo combater as situações de exclusão social e pobreza persistente, ao promover o bem-estar e a qualidade de vida das comunidades, as ações e atividades do CLDS são organizadas de acordo com quatro eixos de intervenção pré-definidos:

- 1—emprego, formação e qualificação;
- 2—intervenção familiar e parental;
- 3—capacitação da comunidade e das instituições
- 4—informação e acessibilidade.

Em 2012, para além de ter sido iniciada a segunda fase do CLDS, foi introduzida no território uma metodologia dinamizada pela CMC/DIIS (Câmara Municipal de Cascais/ Divisão de Intervenção Social) e pelo programa K'idade, os Projetos de Inovação Comunitária (PIC)²⁹. Esta metodologia pretende que a comunidade seja a protagonista do seu próprio desenvolvimento, rentabilizando as potencialidades locais ao transformá-las em recursos, promovendo a participação, o *empowerment*, a auto-organização e a ação colectiva de grupos comunitários. A ideia é que a comunidade identifique as suas necessidades reais e implemente soluções que respondam a necessidades não cobertas, sendo por isso uma metodologia que rompe a tradicional visão dos cidadãos enquanto beneficiários (abordagem assistencialista) em favor de uma abordagem de capacitação. Dos 17 projetos apresentados, foram aprovados 15, acompanhados pelo Comité Local de Acompanhamento de PICs, o qual é constituído por seis entidades públicas, duas OSC-Organizações da Sociedade Civil ou de Economia Social e Solidária e um voluntário³⁰.

4. Atores-chave do território

Há uma grande diversidade de atores no território, razão pela qual aqui distinguimos aqueles que estão ou deveriam estar mais envolvidos no desenvolvimento dos três bairros.

Em primeiro lugar, destacamos três subgrupos oriundos da comunidade:

- 1—os cidadãos não-organizados e os grupos informais, tais como o Grupo Informal Cozinha Eco-Criativa e os Grupos de Jovens;
- 2—as colectividades de moradores, designadamente, a Associação de Moradores de Alcoitão e a Comissão de Moradores da Adroana;
- 3—as associações locais, sejam elas desportivas, recreativas ou culturais.

Em segundo lugar, o grupo de OSC, ou seja, de Economia Social e Solidária, como no caso da SCMC - Santa Casa da Misericórdia de Cascais, da SEA - Social Entrepreneurship Agency (ou Agência de Empreendedorismo Social), da Cooperativa de Solidariedade Social Torre Guia e da Fundação Aga Khan (programa K' Cidade). A outro nível, podemos distinguir os serviços públicos desconcentrados, tais como o Agrupamento de Escolas de Alcabideche, a UCC (Unidade de Cuidados na Comunidade)—Cascais Care, do Centro de Saúde de Alcabideche e o IEFP-Instituto de Emprego e Formação Profissional. Por fim, consideramos as instituições governativas do território, a Junta de Freguesia de Alcabideche (JFA) e a Câmara Municipal de Cascais (CMC), bem como os seus respectivos departamentos e divisões orgânicas, como a Divisão de Intervenção Social (DIIS) e a Empresa Municipal da Gestão da Habitação, a Cascais Envolvente.

Alguns destes atores faziam parte da Rede de Organizações para o Desenvolvimento da Adroana (RODA), embora o número e a diversidade de parceiros tenham vindo a aumentar com o alargamento da sua intervenção para o BCV e Alcoitão, aquando da entrada da segunda fase do CLDS.

IV.

Análise dos resultados

1. Tipologia do envolvimento, influência e modos de comunicação e decisão dos atores

O quadro 2 apresenta-nos uma síntese dos tipos de envolvimento dos atores e da(s) influência(s) que esse mesmo envolvimento representa, sendo também apresentados os diferentes modos de comunicação e decisão utilizados. Considerando que os contextos em que a comunidade e os restantes atores se inserem são completamente diferentes, decorrentes do tipo de influência(s) que representam, distinguem-se dois diferentes tipos de envolvimento e participação.

Quadro 2

Tipologia do envolvimento, influência e modos de comunicação e decisão dos atores³¹

Atores	Envolvimento	Influência	Modos de comunicação e decisão
Comunidade (grupos de valorização, grupos informais, grupos de interesse, colectividades de moradores)	<ul style="list-style-type: none"> – Não-participação – Participação passiva – Participação instrumental – Participação reativa – Participação reivindicativa – Participação interativa (transformativa) 	<ul style="list-style-type: none"> – Manipulação – Benefícios pessoais – Informação – Consulta – Representatividade – Parceria e cogovernança – Autoridade direta 	<ul style="list-style-type: none"> – Ser espectador – Expressar preferências – Desenvolver preferências – Negociar e votar – Deliberar – Expertise técnica
Rede de Parceiros	<ul style="list-style-type: none"> – Não-participação – Participação passiva – Participação tecnocrática (populista) – Participação Político-formal – Participação Corporativa 		
Poder local			

Fonte

Tipologia elaborada a partir da influência de Ferreira, 2011:70.

Os grupos de entrevistados referiram haver um grande envolvimento e participação da comunidade, registando-se inclusivamente uma evolução neste sentido indicada pela maioria, considerando que a mesma apresenta um grande potencial participativo ao serem apontados pelos entrevistados fatores como a motivação, o dinamismo e a sua facilidade de mobilização. Segundo os dados recolhidos, o envolvimento da comunidade varia sobretudo entre os tipos *interativo* (*transformativo*) e *reivindicativo* mas vale a pena começar por analisar outros tipos de envolvimento menos ativos.

A *participação passiva* caracteriza-se pelo facto dos atores não se envolverem diretamente nos processos em questão, sendo exemplos disso, no caso da comunidade, a participação (valorizante) em festas e noutros espaços de convívio, bem como a participação (nominal) em determinadas ações dinamizadas pelo poder local.

A participação valorizante refere-se ao envolvimento de atores em meios participativos onde são apresentadas as potencialidades da comunidade, como no caso do Al-Qabazar, onde foram expostos produtos do grupo Cozinha Eco-Criativa, ou no caso das festas comunitárias, onde frequentemente se assiste a espetáculos de dança e música. Contudo, aqueles que praticam uma participação valorizante não se envolvem diretamente nestes processos. Embora apenas valorizem o território e a comunidade neste tipo de eventos, compreendemos que muitas vezes este tipo de aproximação conduz a formas mais complexas de participação, razão pela qual consideramos importante distinguir este envolvimento em específico.

A participação nominal tem como exemplo neste território a *consulta* à população, sendo o processo de requalificação urbana do bairro da Adroana ilustrativo desta realidade: embora o bairro tenha sido requalificado, o planeamento territorial não correspondeu às expectativas da comunidade, sendo o mecanismo de consulta uma forma de «mascarar»

as dinâmicas participativas ao auscultar a comunidade mas sem a incluir efetivamente no processo de decisão. Este envolvimento faz-se mediante uma *participação tecnocrática* do poder local e dos parceiros, encarando a participação como parte integrante da metodologia de projeto, embora os projetos estejam construídos *a priori* (participação «populista»), dando lugar a formas participativas de modo a ganhar ou garantir legitimidade ao mostrar resultados e que está a «fazer algo». Por essa razão, está implícita a distorção da participação e, por isso, a sua *manipulação* por parte do poder local em função dos seus *benefícios* políticos.

Por outro lado, a passividade dos atores poderá ser verificada em reuniões e outros tipos de espaços deste género quando o seu envolvimento, próprio de um *espectador*, passa apenas pelo acesso a *informação*, como foi possível observar, por exemplo, no plenário do grupo RODA. O recente processo de realojamento dos 60 fogos do BCV, por sua vez, mostra-nos inclusivamente que por vezes os atores nem sequer acesso a informação têm, apenas testemunhando lutas de interesses (neste caso, entre os moradores dos 60 fogos e os técnicos da CMC).

A *participação instrumental*, à semelhança da nominal, não tem qualquer impacto ao nível da influência e do poder de decisão, consistindo na oferta de mão-de-obra para a construção de infraestruturas. Servem de exemplos deste tipo de participação a auto-organização da comunidade da Adroana para requalificar o bairro ao pintar os prédios, embora a Cascais Envolve tenha recusado a proposta, e a mobilização da comunidade para ajudar com as obras no espaço destinado ao PIC Cascais Fight Center, observado na partilha de PICs.

A *participação reativa* associa-se à mesma lógica da participação reivindicativa, distinguindo-se desta pelo facto de ser uma participação não-organizada, baseada na ideia de que o poder local tem a obrigação de responder às suas

exigências. Neste caso, os cidadãos não são meros «espectadores», expressando as suas opiniões. A *participação reivindicativa* procura pressionar o poder local a responder às suas necessidades de forma organizada (formal ou informalmente) e *representativa*, sendo as necessidades coletivas. Neste caso, os modos de comunicação e decisão são diversificados, podendo ir desde a *expressão de preferências* até à *deliberação*, dependendo das influências dos atores. Servem de exemplos deste tipo de participação os pedidos de reuniões que a Comissão de Moradores da Adroana fez no sentido de se encontrar com os presidentes da autarquia para questionar o encerramento dos espaços comunitários e a requalificação urbana do bairro. Na mesma linha de sentido, um dirigente associativo da Associação de Moradores de Alcoitão e um representante da Associação 24 de Setembro decidiram juntar-se para se deslocarem à CMC, a fim de reivindicar os espaços comunitários encerrados.

Os diversos tipos de assembleias, por exemplo, que muitas vezes permitem a aproximação entre a comunidade e o executivo, são espaços onde os parceiros e poder local assumem uma *participação político-formal* ao introduzirem mecanismos de participação mais próximos da comunidade e que permitem a influência de decisões e a afirmação da democracia participativa, sendo complementares a arranjos representativos. Contudo, os mecanismos adotados por este tipo de participação são pontuais, o que circunscreve a participação comunitária àquele momento, não considerando o nascimento de novas dinâmicas participativas. Por outro lado, a participação poderá correr o risco de ser distorcida; os técnicos poderão proceder à *manipulação* dos processos de participação, quer numa lógica de prestação de contas, assegurando-se a demonstração de resultados positivos, quer numa lógica de evitar determinadas posições que os atores possam ter, através de processos de «educação» que os tornam «legítimos» para participar (Nunes, 2010:3; Fung, 2006:68).

A *participação interativa (transformativa)*, ancorada às ideias do desenvolvimento alternativo, associa-se prioritariamente ao *empowerment* político, ao privilegiar uma maior aproximação da comunidade dos centros de decisão. O facto de serem envolvidos na consideração de opções, fazerem parte da tomada de decisão e mobilizarem-se para a ação coletiva constitui a transformação destes atores, mais conscientes dos seus problemas e, por isso, com maior confiança na sua capacidade de fazer a diferença (White, 2006:146). Neste caso, os parceiros e poder local acreditam que a comunidade tem capacidade para ser protagonista do seu próprio desenvolvimento, organizando uma *participação corporativa*.

São subjacentes à participação interativa (transformativa) e corporativa todos os tipos de comunicação e decisão descritos no quadro 2. A *cogestão* do Espaço Comunitário de Alcoitão exemplifica este tipo de participação, implicando os diferentes atores nos diversos modos de comunicação e decisão. Este tipo de envolvimento é também passível de ser analisado através da participação nos PIC, onde a comunidade tem *autoridade direta* sobre os projetos, construídos de acordo com a sua visão, embora acompanhados pela *parceria* de outros atores. Neste caso, por isso, a participação transformativa representa ganhos coletivos mas também *benefícios pessoais* ancorados ao *empowerment* social e psicológico, tais como o aumento da autoestima e o desenvolvimento de competências da comunidade. A autoridade direta, contudo, é um tipo de influência mais característico do poder local pela sua legitimidade sobre todas as intervenções a ocorrerem no território.

Há que ter em consideração que muitos momentos, mais ou menos participativos, cruzam diferentes atores e, por isso, diferentes tipos de envolvimento, influências e modos de comunicação e decisão, não sendo nenhum tipo destas dimensões exclusivo de um só ator embora por vezes seja mais característico de um ou outro.

2. Intervenção das instituições governativas (poder local)

Considerando que esta investigação incide sobre as relações estabelecidas entre o poder local e as comunidades dos bairros da Adroana, Alcoitão e Cruz Vermelha, e tendo as instituições governativas uma importância significativa na gestão e no planeamento territorial, apresentamos em seguida uma breve análise da intervenção das mesmas. Esta análise é particularmente importante para nos ajudar a compreender a reflexão em torno das dinâmicas que se edificam no território, descritas no ponto 3 – *Tensões, compromissos e articulações entre os atores*.

Os vários tipos de respostas oferecidos nas diversas áreas (tais como a descentralização de serviços e a capacitação organizacional das instituições locais), a existência de equipas territoriais e de espaços participativos que permitem a influência de decisões, tais como o OP-Orçamento Participativo, as assembleias municipais e de freguesia, bem como a concretização da Al-Qabazar, uma iniciativa que promove as mais-valias gastronómicas e o património cultural da freguesia, mostram-nos que o poder local tem investido na intervenção territorial e na promoção da cultura participativa. Todavia, os resultados obtidos indicam-nos que esta ação de investimento, quer no território, quer na cultura participativa, é alvo de contradições e ambiguidades.

2.1. Constrangimentos à participação comunitária

Claro está que, apesar das dinâmicas participativas apresentarem várias potencialidades, os processos participativos não são isentos de constrangimentos. De forma a sistematizar os obstáculos que se colocam à participação comunitária, os mesmos foram organizados por grupos:

Constrangimentos

a/ Por parte da comunidade

b/ Por parte do poder local

c/ Por parte dos técnicos

d/ Externos a estes atores.

Segundo os entrevistados, as principais razões que contribuem para a comunidade não participar têm nela própria a sua origem, ainda que parte desses condicionamentos lhes sejam externos, tais como o desconhecimento das dinâmicas participativas existentes, o relativo desconhecimento da língua ou até mesmo a pouca experiência participativa, derivada do seu percurso de vida. De acordo com os entrevistados, o aspeto que mais dificulta a participação, por parte da comunidade, é a sua fraca autoestima embora essa opinião seja divergente entre os grupos de entrevistados.

O segundo grupo de fatores que mais responsabilidade assume para a não-participação comunitária, refere-se ao poder local, destacando-se a não-resposta às necessidades da comunidade entre os principais obstáculos, mencionado pela maioria dos entrevistados. Para os moradores e observador privilegiado, contudo, a mudança do executivo e a burocratização dos processos são mais significativos. É relevante notar que, para os técnicos pertencentes ao poder local, os constrangimentos que a comunidade e que os técnicos das outras instituições locais apresentam são superiores aos constrangimentos impostos pelo poder local, ao contrário dos outros grupos que julgam que o poder local é quem mais obstáculos representa para a participação, logo a seguir à própria comunidade.

2.2. Satisfação das necessidades

A comunidade tem à disposição diferentes tipos de formações, atividades e respostas, que contribuem positivamente para o seu desenvolvimento, quer através da sua capacitação, como também da sua integração em diferentes esferas da vida pois, quando analisada a eficácia destas, verifica-se que a comunidade desenvolve competências técnicas e ao nível de *soft-skills*, como também outro tipo de capacidades, que favorecem a sua participação no território, tais como a auto-organização e a reflexão coletiva.

As respostas interventivas foram organizadas por diferentes grupos, nomeadamente:

- a/**Emprego e formação;
- b/**Intervenção social e outros apoios em geral;
- c/**Saúde;
- d/**Educação.

A área da intervenção social e outros apoios em geral é a que mais respostas apresenta, destacando-se a requalificação física do território e a construção de hortas comunitárias. Contudo, os moradores e a observadora privilegiada mencionam mais as respostas direccionadas para o emprego e formação do que as de apoio/intervenção social, especulando-se desta forma que a importância atribuída a formações que capacitem a comunidade para o mercado de trabalho seja maior, o que é natural, considerando a génese da comunidade, marcada pelo baixo grau de escolaridade e desemprego.

O fato da área do apoio e intervenção social responder sobretudo à requalificação física do território dá força ao argumento de que a tendência do poder local é desenvolver ações centradas na criação de infraestruturas básicas, numa lógica assistencialista face às necessidades primárias (Ruivo e Francisco, 1998:287), sobretudo em territórios menos desenvolvidos, onde se dá prioridade a projetos de infraestruturas face a aspectos imateriais, como a formação e a informação (Jacinto, 2001:86).

Se o acesso a informação constitui uma condição essencial para a garantia de uma participação alargada e responsável³², e partindo do princípio que atualmente o papel das instituições vai muito além da cobertura de carências básicas, exige-se a comunicação e a circulação de informação, competência esta que parece não estar a ser cumprida na sua totalidade, se considerarmos o grau de desconhecimento que a comunidade tem, não só ao nível das ações de cariz participativo, como também ao nível das respostas e serviços existentes no território. Porém, a necessidade de espaços comunitários e participativos é referida pela maioria dos entrevistados, sendo por isso reconhecida como uma necessidade prioritária, pela preocupação demonstrada.

2.3. Canais de participação

Os 30 canais participativos indicados, isto é, meios através dos quais a comunidade pode participar – abrangendo não só espaços físicos como formas participativas diversas –, podem ser classificados mediante as suas funções:

- a/**Para o desenvolvimento de atividades, servindo de exemplo os pólos comunitários e a ludoteca;
- b/**Para a reflexão colectiva sobre o território, através dos vários tipos de reuniões, bem como do diagnóstico participativo
- c/**Para a influência nas decisões públicas, através do OP, dos fóruns e das diversas assembleias
- d/**Para lazer, destacando-se a realização de festas comunitárias.

Contudo, é importante ter em consideração que muitos destes espaços assumem múltiplas funções, cruzando-se assim vários tipos de atores, interesses e lógicas de funcionamento.

Os espaços participativos mais referidos foram os pólos comunitários, seguido das coletividades de moradores (Associação de Moradores de Alcoitão e Comissão de Moradores

da Adroana) e dos PIC. Contudo, quando questionados sobre os espaços onde a comunidade mais comumente participa, parte dos entrevistados afirmou que muitas vezes a participação não depende tanto do tipo de canais participativos mas sim do que essa participação poderá significar, referindo a importância da utilidade da resposta bem como da concretização das intervenções.

Os espaços participativos existentes no território parecem, contudo, criar algum desequilíbrio entre a possibilidade de mudança e a mudança efetiva.

Em primeiro lugar, alguns desses espaços são pontuais, como as assembleias e os fóruns, e outros dirigidos para um determinado tipo de população, como no caso do OP, um mecanismo participativo pouco adequado a comunidades com pouca experiência participativa, como no caso das analisadas. No entanto, foi aprovada a avaliação técnica para a proposta dos moradores «Criação de passeio entre Adroana-Alcoitão e Adroana-Bem Lembrados», no âmbito do OP2014, levando-nos a crer que esta tendência possa vir a ser contrariada.

Em segundo lugar, uma situação particular demonstramos que o acesso a alguns espaços que privilegiam a participação pode ser condicionado, sendo exemplo disso os resultados do recente processo de realojamento de 60 fogos no BCV. Uma vez que a CMC e o grupo de moradores destes fogos não chegou a consenso, a autarquia decidiu cessar as assembleias de bairro, o que não só afastou este grupo de indivíduos, como também outros moradores do bairro, ao deixar de ser dinamizado o processo de reflexão sobre o território naquele espaço.

Em terceiro lugar, embora sejam disponibilizados alguns espaços participativos e/ou comunitários, a grande maioria dos entrevistados mencionou o encerramento de determinados espaços por parte da CMC, razão pela qual provavelmente a maioria dos entrevistados identificou como uma das suas principais necessidades a presença deste tipo de espaços.

2.4. Modos de comunicação e decisão

A maioria dos entrevistados considera que as decisões tomadas pelo poder local não são claras nem transparentes, sendo relevante sublinhar que todos os técnicos da administração local concordam com tal, alegando que por vezes eles próprios não têm conhecimento de muitas das decisões tomadas. Para além da falta de clareza e transparência, os mesmos referem também que várias vezes essas decisões não são partilhadas com os outros atores, servindo disso exemplo o encerramento de espaços comunitários, embora esta situação não tenha sido referida pelos técnicos da administração local. Não é surpreendente, por isso, que alguns entrevistados tenham mencionado que não é comum por parte do poder local consultar os parceiros a intervir no território e a comunidade.

No entanto, apesar disso, alguns entrevistados afirmam existir uma elaboração coletiva do diagnóstico social e dos planos de ação e um relativo envolvimento da comunidade nas tomadas de decisão, o que sugere alguma contradição com o descrito anteriormente. Vale a pena, por isso, esclarecer algumas questões sobre esta aparente deliberação sobre a governança do território.

Em primeiro lugar, é possível compreender que o processo deliberativo entre os diferentes atores é pouco visível no território, pois algumas perceções recolhidas indicam essa tendência, tais como o retrocesso do processo de reflexão colectiva sobre o território, a inexistência de deliberação e o pouco envolvimento da comunidade na tomada de decisões; apenas dois entrevistados consideram que as decisões são deliberadas e que todos os atores têm o mesmo poder de decisão. Em segundo lugar, só com a entrada da equipa do K' Cidade na rede de parceiros, em 2012, o diagnóstico social passou a ser participativo, dando voz à comunidade. Em terceiro lugar, o envolvimento da comunidade é frequentemente associado à implementação de propostas ou

projetos da mesma. Contudo, de acordo com os entrevistados, esta implementação por vezes obedece a interesses políticos das instituições da administração local, sendo possível compreender, com base nos testemunhos recolhidos, que quer a consulta à comunidade, quer a concretização de certas intervenções, por parte do poder local, são ações que respondem a objetivos pouco ambiciosos e/ou a finalidades político-partidárias de pressão.

3. Tensões, compromissos e articulações entre os atores

Sendo um dos principais objetivos desta investigação explorar as relações que se estabelecem entre os atores do território, procurando dar sentido a essas dinâmicas, apresentamos em seguida uma reflexão sobre as mesmas, delimitadas pela compatibilidade entre os atores e a influência que representam.

Em geral, os parceiros a intervir no território são bem avaliados pela maioria dos entrevistados, considerando-os de *continuidade*, isto é, fixos e envolvidos em vários projetos do território e não de *oportunidade*, por se envolverem apenas em alguns projetos, praticando uma ação pontual e desarticulada. Independentemente de os classificarem participativos e envolvidos, os técnicos da administração local consideram, com o mesmo peso, que o grau de interação entre os parceiros é baixo, contribuindo assim para uma visão menos positiva sobre o envolvimento e intervenção dos mesmos.

De fato, apesar dos avanços que a rede de parceiros tem representado para uma visão integrada do território, persistem ainda algumas posições individualistas na resolução dos problemas, como no caso das instituições do BCV ao mostrarem-se fechadas sobre a sua ação, ao não interagirem com as restantes instituições, revelando algum desinteresse pelo trabalho em parceria. Torna-se pertinente esclarecer que esta era uma posição igualmente assumida

por outras entidades, como no caso da Associação de Moradores de Alcoitão, embora a capacitação organizacional e a animação da rede de parceiros tenham alterado o rumo destas dinâmicas. Sendo o trabalho em rede considerado o principal impacte das dinâmicas participativas no grupo de parceiros, acreditamos que as ações individualistas por parte de alguns parceiros possam ser atenuadas.

Entre os que foram positiva ou negativamente avaliados, destacam-se dois parceiros em particular, sendo o seu envolvimento mais detalhado pelos entrevistados, nomeadamente, da Cascais Envolvente e da equipa do K' Cidade. No caso do primeiro, nenhum aspecto positivo foi referido; para além da crítica à sua intervenção, alguns entrevistados condenam a relação que a empresa municipal estabelece com a comunidade, marcada pelo afastamento e «arrogância», surgindo por vezes momentos conflituais. Pelo contrário, o K' Cidade foi considerado um parceiro próximo da comunidade, proativo e que investe na cultura participativa, destacando-se a sua importância no fortalecimento e capacitação organizacional.

Sendo da responsabilidade da Cascais Envolvente a administração e a gestão das habitações sociais e uma vez que a comunidade foi realojada em bairros com habitações deste tipo, a relação entre os atores deveria ser próxima mas a «arrogância» para com a comunidade, por parte dos técnicos da Cascais Envolvente, tem conduzido a situações conflituais entre os atores, deteriorando a relação. Cremos que tal se justifica parcialmente pela própria missão da instituição, pois a administração e a gestão das habitações é uma questão particularmente sensível, que poderá criar alguma tensão. De acordo com um entrevistado, por exemplo, o sistema de cálculo das rendas sociais «tem ainda muitas lacunas e iniquidades», ficando em risco a habitação de muitas pessoas, o que poderá ser um fator explicativo da difícil relação entre eles. Por sua vez, o K' Cidade representa

alguma influência, quer para a rede de parceiros, como para a comunidade, embora ela seja visível a níveis diferentes do tipo de influência que o poder local assume. Neste caso, considerando a intervenção do K' Cidade quer com os parceiros, capacitando-os e/ou fortalecendo-os, quer com a comunidade, através do investimento na sua participação, a influência que tem coloca-se ao nível da sua representatividade, que é essencialmente técnica.

Tanto os parceiros como o poder local têm adotado técnicas que privilegiam, de algum modo, uma democracia participada, tais como o diagnóstico participativo, a cogestão do Espaço Comunitário de Alcoitão, o OP e outros mecanismos consultivos. No entanto, paradoxalmente, algumas situações contribuem para o enfraquecimento da democracia, tais como a pouca influência dos atores sobre as decisões públicas, a falta de clareza e transparência nas decisões tomadas pelo poder local, bem como a não-partilha dessas decisões com os restantes atores (o «poder invisível», como uma das grandes falhas da democracia, na perspectiva de Bobbio³³). Assim, é possível compreender que a participação comunitária e a intervenção diferenciada dos parceiros e do poder local têm expressão na introdução de arranjos participativos que complementam os mecanismos representativos, embora pelo seu pouco impacto na influência de decisões, não tenham total eficácia; as hipóteses democráticas diluem-se pela concentração do poder nas instituições governativas, ao invés de estar dissolvido pelo território.

Tanto a CMC como a JFA foram consideradas próximas da comunidade, por alguns atores, embora isso não seja consensual no caso da primeira. Enquanto para a maioria dos entrevistados, a JFA é uma instituição próxima da comunidade e dos parceiros, mantendo uma relação de horizontalidade com estes, já a CMC, de acordo com alguns entrevistados, manifesta algum afastamento destes atores; a «arrogância» e a falta de horizontalidade de alguns técnicos são desde logo factores que indicam alguma hierarquização da relação.

Embora ambas as instituições governativas tenham uma ação pouco consulente, a CMC é acusada de menos transparência e clareza nas decisões tomadas, justificando-se assim que alguns entrevistados considerem que a instituição individualiza as ações e tem o domínio sobre as decisões no território, transformando-a numa figura de poder com um papel autoritário sobre o território e as instituições do mesmo. Com base nos dados recolhidos, foi possível compreender que parece haver algum «desconforto» e «medo» da CMC partilhar as ações e/ou decisões com outras entidades e em perder o controlo dessas mesmas decisões. De acordo com Fernandes (1992; 1993), a tendência à concentração do poder é uma característica do poder local aquando institucionalizado, onde atuando sob *processo homeostático* resiste à mudança, justificando-se assim que alguns autores defendam que o poder local deve retrair-se mais (Jacinto, 2001:85).

Fica subentendido que este monopólio do poder, por parte da CMC, associado por alguns entrevistados aos arranjos, pressões e influências políticas, torna-se desfavorável às dinâmicas de parceria. Neste sentido, podemos enquadrar a ação da CMC dentro daquilo que Mozzicafreddo e outros autores consideram ser o «presidencialismo municipal», caracterizado, por um lado, pela desvalorização da consulta e pela secundarização e distanciamento de parceiros, tornando a sua ação fechada sobre si mesma, e, por outro lado, pela concentração e autoconcentração do poder (Ruivo e Francisco, 1998:292). Esta *personalização do poder* tende a condicionar o relacionamento entre a autarquia e a comunidade, desde logo porque «o défice de diálogo com a comunidade é diretamente proporcional ao fechamento do grupo político-partidário» (Fernandes, 1993:12).

V. Conclusão

Através da análise dos dados, foi possível reunir um conjunto de considerações que nos permitem caracterizar e compreender melhor como se edificam as dinâmicas inscritas no território de análise, embora seja importante sublinhar que estas considerações apenas se referem a este estudo de caso, sendo a informação recolhida com base em determinados parâmetros que impossibilitam a extrapolação dos resultados ao nível concelhio. Desta forma, apresentamos em seguida algumas ideias que nos ajudam a compreender *qual a relação que se estabelece entre o poder local e as dinâmicas participativas locais (comunidade e parceiros)*, embora seja fundamental esclarecer que estas mesmas ideias resultam das entrevistas realizadas e, portanto, do contacto com determinados atores.

Sob pena de uma ação pouco consultiva e inclusiva por parte do poder local, foi possível verificar que, quer a comunidade, quer os parceiros, têm pouca capacidade de influenciar as decisões tomadas pelas instituições governativas. Vezes há em que estas instituições procuram conhecer as necessidades do território e as preocupações da comunidade e dos parceiros, intervindo sobre as mesmas com base em parcerias. Contudo, essa inclusão e proximidade dos atores parecem obedecer à função de legitimação do poder político, tendo sido constatado que parte das respostas do poder local é desenvolvida em períodos eleitorais, havendo tendencialmente um aproveitamento político da comunidade.

Em casos concretos, foi possível verificar que alguns grupos da comunidade conseguem exercer pressão sobre o município, de forma a inserir-se no núcleo de decisões e interferindo nestas, aumentando assim a sua esfera de influência e quebrando a concentração do poder, ao mesmo tempo. A construção das hortas comunitárias e a requalificação física no bairro da Adroana ilustram esta situação.

Ao longo da investigação, foi possível verificar que alguns tipos de participação têm alguma influência sobre as decisões públicas, destacando-se:

- a/** A influência de decisões sobre o planeamento territorial e a requalificação urbana, através de três tipos de participação: nominal, reivindicativa e interativa (transformativa)
- b/** A influência de decisões na disponibilização e na criação de espaços participativos, mediante uma participação reivindicativa e interativa (transformativa), respectivamente. Isto significa que diversos tipos de participação poderão ter influência sobre as mesmas questões, cruzando-se diferentes dinâmicas participativas num só processo.

A comunidade tem sido dotada de instrumentos e ferramentas fulcrais para uma participação ativa e responsável na influência das decisões públicas, representando por isso uma diversidade de poderes importantíssimos para o alargamento dos seus direitos sociais, civis e políticos e, em última instância, para a afirmação da cidadania ativa e da democracia. Contudo, só em situações particulares alguns grupos da comunidade se transformam em grupos de pressão, sendo os vários tipos de obstáculos que se colocam à participação factores que contribuem com grande peso para tal situação.

Embora sejam adotados pelas instituições governativas mecanismos que possibilitam a reflexão e gestão colectiva do território, por vezes os mesmos perdem credibilidade pelos seus resultados; exemplos disso são as assembleias e outros espaços permitirem a inclusão destes atores nos processos de discussão e pré-deliberação, embora as decisões tomadas não correspondam às expectativas dos mesmos. A outro nível, a intervenção dos parceiros é condicionada por influência do poder local, seja por financiamento, seja por orientações e imposições institucionais, sendo a amplitude da definição do papel de algumas instituições a intervir no território um exemplo referido disso.

Em suma, embora a comunidade e os parceiros sejam mobilizados para a discussão e planeamento territorial, a sua influência na governança territorial é baixa ou nula, conduzindo, por um lado, à ineficácia dos arranjos democráticos e, por outro lado, ao distanciamento dos atores dos centros de decisão, produzindo o autofechamento e a autoconcentração do poder nas instituições governativas. Desta forma, verifica-se que o centralismo do poder local tem influência na relação com os atores, marcada pelo défice de abertura, clareza e transparência, mas também pelos constrangimentos que representa para a participação comunitária, não só ao nível da não-resposta às necessidades da comunidade ou da burocratização dos processos participativos, mas também ao nível das falhas que revela noutras esferas, tais como o condicionamento dos espaços que promovem a participação.

Apesar das instituições governativas investirem na intervenção territorial e na cultura participativa no território, assiste-se de forma antitética à criação de obstáculos que dificultam a participação comunitária. Assim, pode concluir-se que existe alguma instrumentalização das dinâmicas participativas, por parte do poder local, legitimando-as mas sem ou com pouco apoio.

Esta investigação permite-nos retirar duas importantes conclusões acerca do DL e da participação, especificamente. Em primeiro lugar, embora os princípios teóricos sobre os quais o DL se debruça não estejam completamente satisfeitos, estão a ser dados importantes passos para o fortalecimento e consolidação do mesmo no território, renovando-se experiências ao nível da participação comunitária e do *empowerment*, das parcerias e dos recursos locais³⁴. Em segundo lugar, foi possível verificar que as dinâmicas participativas contribuem positivamente para o desenvolvimento, considerando-se não só o conjunto de potencialidades que as mesmas têm representado para o território, para a rede de parceiros e sobretudo para a comunidade³⁵, mas

também pelo facto destas dinâmicas fazerem frente aos desafios do território, ao clarificar e combater problemas concretos. Por um lado, estas dinâmicas têm vindo a dar a conhecer à comunidade os serviços e respostas disponíveis no território, algo com uma importância significativa se considerarmos que uma das percepções recolhidas sobre a comunidade nos indica algum grau de desconhecimento nesse âmbito. Por outro lado, o envolvimento da comunidade tem favorecido a sua aproximação, contrapondo a divisão que se estabelece entre os membros da comunidade. Por último, as dinâmicas participativas contribuem para o empowerment, um factor importantíssimo visto que um dos principais obstáculos que se coloca à participação corresponde à baixa autoestima da comunidade.

Finalmente, este trabalho permite ainda algumas conclusões sobre o papel das organizações de Economia Social e Solidária (ESS) em processos de Desenvolvimento Local (DL) e de Governança Local Partilhada (GLP).

O seu papel pode ser fundamental:

Na animação territorial e dos processos de participação das comunidades, como se evidenciou neste caso, através das ações da equipa do Projeto K' Cidade/CLDS, da Fundação Aga Khan, nomeadamente com a metodologia dos PIC-Projetos de Inovação Comunitária, apostando numa dinâmica de Desenvolvimento Local;

Na dinamização e no envolvimento ativo nos processos de parceria local, como ilustram os casos, não só da Fundação Aga Khan, como da SEA-Agência de Empreendedorismo Social, da Cooperativa de Solidariedade Social Torre Guia e da Santa Casa da Misericórdia de Cascais, mas também de grupos emanentes da comunidade, como a Associação de Moradores de Alcoitão, a Comissão de Moradores da Adroana, o Grupo Informal Cozinha Eco-Criativa, os Grupos de Jovens e outras coletividades locais desportivas, recreativas ou culturais, constituindo

componentes potenciais fundamentais de uma Governança Local Partilhada, ou seja, de uma Parceria-Providência Local;

Na viabilização de dinâmicas inovadoras de Democracia Participativa, reivindicando e tomando parte em decisões de interesse local, como enriquecimento das formas da Democracia Representativa Local, como ilustram, neste caso, os envolvimento das associações de moradores e da equipa do Projeto K' Cidade, em vários momentos e situações;

Na contraposição às tendências centralizadoras, autoritárias e auto-suficientes do poder (representativo) local, no fundo como seu contra-poder, até junto das comunidades, como por vezes ocorreu, neste Projeto, com a equipa da Fundação Aga Khan e (menos) com a Cooperativa de Solidariedade Social Torre Guia, favorecendo as possibilidades e as iminências permanentes de uma participação transformativa e de um «refrescamento» da Democracia, ainda que à custa de tensões e conflitos (bem evidentes, neste caso e até com efeitos de exclusão) com órgãos e técnicos/as do poder local;

Na proposição de uma nova «arena» de Desenvolvimento (Local), de Democracia (Participativa) e de Governança (Local) Partilhada, a dos «comuns» (bens, serviços, património material ou imaterial, recursos naturais, valores, identidades culturais, formas e conteúdos de conhecimento, espaços comunitários), requerendo novos modelos de propriedade, de uso, de gestão e de poder, que não se esgotam nas duas lógicas dominantes até aqui, a privada-mercantil e a pública-estatal, antes convocam processos comunitários e de partilha e reciprocidade, para os quais, em princípio, algumas organizações de ESS estão mais orientadas e preparadas, como ilustram, neste caso, as potencialidades abertas por alguns PIC.

Nesse sentido, torna-se importante sublinhar que a presença da sociedade civil organizada, em particular das organizações de ESS, pode constituir um fermento importante para a viabilização de processos efetivamente transformadores de Desenvolvimento Local, de Democracia Participativa e de Governança Local Partilhada, não se limitando a funções reparadoras, complementares ou substitutas do Estado Social (ainda que na sua versão de Estado Social Local), ou, pior, a legitimarem o seu poder de controle das comunidades ou o afrouxamento ou perda dos seus Direitos Sociais.

NOTAS

¹ Para o aprofundamento do conceito de Desenvolvimento Comunitário, Cf. Silva, 1961; 1963.

² O paradigma territorialista consagrou-se através da valorização do território e da sua diversidade enquanto um processo de descentralização, que edifica uma relação horizontal entre os intervenientes, numa resposta integrada e adaptada aos problemas locais, estimulando uma abordagem «a-partir-de-baixo» (bottom-up). Contudo, é pertinente esclarecer que o DL assume diferentes configurações e que, no caso do Desenvolvimento Regional Endógeno, com uma visão mais institucional, de base dedutiva, está inerente um processo que combina as abordagens top-down e bottom-up. Lima, 2014:9.

³ Cf. Amaro, 2009.

⁴ Hermenêutica diatópica corresponde, por assim dizer, à visão integrada desejável a este tipo de projetos, visto que «consiste no trabalho de interpretação entre duas ou mais culturas, com vista a identificar preocupações isomórficas entre elas e as diferentes respostas que fornecem para elas» (Santos, 2002:262–263).

5 Destacam-se, para além dos diversos relatórios e conferências organizados por organismos internacionais, os Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza, nos quais Portugal se integrou quando estava em curso o segundo, o Programa «Iniciativas Locais de Emprego», da OCDE, no final dos anos 80, e os Conselhos Europeus de Corfu (1993), de Essen (1994), de Dublin (1996) e de Florença (1997). Apesar do DL só ter alcançado a sua afirmação político-institucional nos anos 90, a U.E. reconheceu o potencial contributo da iniciativa local a partir da década de 80, primeiro no contexto da Estratégia Europeia de Emprego, depois no âmbito da Governança Local e, mais recentemente, no quadro da integração territorial de políticas. Três documentos têm vindo a realçar a importância da coesão territorial enquanto objectivo da U.E., a par da coesão social e económica, nomeadamente, o Tratado de Lisboa (2007), o Livro Verde da Coesão Territorial (2008) e o Relatório Barca (2009). Cf. EQUAL, 2008:20-22.

⁶ A questão do «retorno do ator» é-nos apresentada por Isabel Guerra. Cf. Guerra, 2002.

⁷ Até então, o Estado ditava as «regras do jogo» mas reflexões em torno da ação pública, como o «Novo Urbanismo», assentaram no princípio de que o espaço público é apropriado por uma diversidade de atores com diferentes interesses e recursos, indispensáveis à mudança social, sendo necessário o accionamento dos mesmos para a resolução dos desafios que se colocavam. Cf. Guerra, 2000; 2006.

⁸ Este conceito, de origens diversas, parte da noção de «desintegração regional», proposta por Walter Stöhr, correspondendo à erosão de recursos, subutilização ou sobreutilização de recursos locais, desintegração comunitária e sociopolítica, etc. (Stöhr, 1983 apud Henriques, 2010:36).

⁹ Cabe ao poder local, para assegurar a coesão territorial, (a) financiar iniciativas locais/regionais; (b) diagnosticar, enquanto conhecedor privilegiado do território; (c) avaliar as ações/projetos do território onde intervém; (d) mediar a relação entre o Estado central e o Estado social; (e) promover parcerias para articulação/criação de redes intermunicipais, ao nível local e regional e (f) incentivar/facilitar a criação de redes de entidades do território e interterritórios (Portela, 2008).

¹⁰ Podem ser distinguidas duas grandes correntes da Teoria da Dependência: a marxista, teorizada por autores como André Frank e Theotónio dos Santos, e a weberiana, com um importante contributo de Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado.

¹¹ Há uma recente tendência em valorizar a cidadania pela óptica do direito, sendo ela própria vista, por assim dizer, como um direito universal. No entanto, é necessário ter em consideração que os direitos dos indivíduos não são um dado adquirido mas sim construídos no espaço público, por convivência colectiva, pelo que a cidadania não é tanto um direito universal inalienável mas «o direito a ter direitos». A cidadania ativa surge enquanto condição e fim para o alcance da própria cidadania, estando intimamente relacionada com a participação, a qual poderá ser vista como o direito dos direitos, uma vez que surge enquanto um direito básico para a realização de outros. Cf. Lima, 2014:21-23.

¹² Para Friedmann (1996), o ponto de partida para o «Desenvolvimento Alternativo» seria a localidade, embora o mesmo só fosse genuíno se, a longo prazo, transformasse a totalidade da sociedade aos níveis nacional e internacional. Foi devido ao facto de esta transformação mais profunda da sociedade e dos sistemas político e económico não se ter concretizado que alguns autores, tais como Rahman (2004) e Hickey e Mohan (2004), argumentam que o «Desenvolvimento Alternativo» representou algumas falhas, pois nunca o plano de ação foi alargado a outros níveis de governação, se não ao nível local.

¹³ Alguns fatores ajudam-nos a compreender porque razão a participação se tornou «populista». Em primeiro lugar, foram apontadas críticas aos modelos de desenvolvimento eurocêntricos e economicistas implementados nos Países do Sul, por comparação ao sucesso que muitas ONGs tinham ao apostar numa participação mais próxima. Em segundo lugar, contribuíram também para esta situação os programas de ajustamento estrutural impostos pelo BM e pelo FMI, no âmbito do Consenso de Washington. Desprovidos de um relativo poder, os estados nacionais delegaram responsabilidades para o povo e, cinicamente, a participação transformou-se na transferência de funções e de serviços para as próprias pessoas e comunidades, outrora da obrigação governamental (Bliss e Neumann, 2008). Em terceiro lugar, a participação tornou-se, de acordo com Rahnema (2007), numa espécie de slogan político apelativo e num dispositivo de angariação de fundos para ONGs, doadores e receptores.

¹⁴ Em 1994, o Participation Learning Group definia a participação como um processo no qual os participantes «(...) partilhavam influência e controlo sobre as iniciativas de desenvolvimento, decisões e recursos que os afectam» (BM, 1994 apud Bliss e Neumann, 2008:18). Já no ano anterior, também o Relatório de Desenvolvimento Humano enfatizava as mesmas questões: «(...) o importante é que as pessoas tenham acesso constante à tomada de decisão e poder» (PNUD, 1993 apud idem, 2008:20).

¹⁵ A revitalização do termo «Governança» foi sobretudo empregue no final da Guerra Fria por agências como o BM e o FMI, no sentido de iniciar reformas políticas, económicas e administrativas, principalmente orientadas para a redução de despesas do serviço público e para a privatização.

¹⁶ Para enfrentar os desafios que se colocam ao Desenvolvimento Sustentável, o Consenso de Monterrey (2002) entende como elementos cruciais as proteções sociais e a conceptualização dos Direitos Humanos, realçando-se os direitos políticos e as condições de segurança económica, e uma perspectiva alargada e efetiva de participação, isto é, um tipo de participação que transcenda as práticas eleitorais e se traduza em arranjos e mecanismos institucionais diversos. Cf. ONU, 2003.

¹⁷ Cf. White, 2006:144-147.

¹⁸ Para Putnam (1993), o capital social refere-se às características da organização social (redes relacionais, normas, valores e confiança) que podem melhorar a eficiência da sociedade, facilitando a ação colectiva e criando-se externalidades para a comunidade. O pressuposto desta abordagem é de que o envolvimento cívico e a participação dos cidadãos influenciam fortemente a performance social e política das instituições, alcançando-se uma maior responsividade governamental.

¹⁹ Cf. White, 2006:152-153, Nunes, 2010:3 e Fung, 2006:68.

²⁰ Cf. Santos e Avritzer, 2003:39-44.

²¹ Cf. Santos e Avritzer, 2003:49-51.

²² Cf. Phillips, 1996:33-34.

²³ O Desenvolvimento Participativo implica a adopção de metodologias participativas, em contextos de mudança e de melhoria das condições de vida, em todas as fases do processo, pressupondo a afirmação da cidadania. Cf. Amaro, 2003:57.

²⁴ Por razões desconhecidas, apesar da insistência, não foi possível entrevistar o presidente da JFA e uma técnica da Cascais Envolve.

²⁵ A análise do concelho de Cascais e da freguesia de Alcabideche é baseada em dados disponíveis no III PDS de Cascais 2012-2015 e a dos bairros baseada, para além deste, também no Diagnóstico dos Territórios.

²⁶ Na Adroana e no BCV essa percentagem é de 25% em cada um e de 31% em Alcoitão. Nos três bairros, a percentagem de pessoas com o ensino superior é de apenas 3,4% face à freguesia.

²⁷ Para conhecer os principais problemas e soluções identificados pelos moradores dos bairros em análise, Cf. RODA (2013), Diagnóstico dos Territórios, disponível em http://issuu.com/rodacascais/docs/diagn_stico_territ_rios.

²⁸ A presente investigação foi realizada durante a segunda fase do CLDS. Para consultar as ações e respetivas atividades, Cf. Rede Social de Cascais (s.a.), CLDS 2012-2014 para a Adroana, Alcoitão e Cruz Vermelha.

²⁹ Para o aprofundamento da metodologia, Cf. Bandeira, Marques e Ranchordas, 2007.

³⁰ Para consultar mais informações sobre os PIC, vide http://issuu.com/rodacascais/docs/paineis-cerim_nia-pics_final.

³¹ Os vários tipos de envolvimento, modos de comunicação e decisão e influências considerados inscrevem-se em tipologias criadas por diferentes autores. Os modos de comunicação e decisão aqui descritos são da autoria de Fung (2006), bem como alguns dos tipos de influência embora sejam considerados outros, presentes na «escada de participação», de Arnstein (1969). Os tipos de envolvimento combinam tipologias de White (2006) e Amaro (2013, apontamentos das aulas de Seminário de Teorias e Práticas do Desenvolvimento). A participação reativa e passiva, por sua vez, são descritas por Ferreira (2011). A utilização desta conjugação de tipologias justifica-se por nenhuma delas, exclusivamente, abranger todos os tipos de envolvimento, influências e modos de comunicação e decisão presentes no território.

³² Cf., entre outros, Friedmann, 1996; Jacinto, 2001 e Perestrelo, 2007.

³³ Cf. Dias, 2008:187.

³⁴ Cf. Lima, 2014:69-71.

³⁵ Cf. Lima, 2014:50-51.

Background: UN and Europe views on SSE¹

The UN set up an SSE Task Force on Social and Solidarity Economy in September 2013, bringing together UN agencies and other inter-governmental organizations with a direct interest in SSE as well as umbrella associations of international social and solidarity economy networks. The Task Force believes that SSE holds considerable promise for addressing the economic, social and environmental objectives and integrated approaches inherent in the concept of sustainable development

According to the European Forum on Social and Solidarity Economy, organized by the European United Left/Nordic Confederation Group (GUE/NGL) the economic importance of the SSE is beyond any doubt, representing over 14 million jobs (6.5% of total employment in the EU) and having proved to be extraordinary resilient to the impacts of the crisis concerning unemployment. It is a booming sector, which generates qualitative benefits, which have the potential to improve the quality of democracy while proposing frames of production and reproduction more compatible with fairer and more sustainable societies.

The European Commission works closely with the European External Action Service to participate in international development forums to enhance the visibility of social and solidarity economy and make SSE part of the global political agenda. The Commission is supporting the prospect of more EU countries becoming members of the International Leading Group on SSE (ILGSSE).

¹Notícia partilhada no âmbito da plataforma socioeco.org, de que faz parte a Revista de Economia Solidária.

Promoting Social and Solidarity Economy in Greece¹

NOTAS

¹Notícia partilhada no âmbito da plataforma socioeco.org, de que faz parte a Revista de Economia Solidária.

Last year (on 20.10.2016) the Greek Parliament adopted a new law that will create a supportive legal environment for the development of Social and Solidarity Economy. According to Alternate Labour minister Rania Antonopoulos, the law provides solutions to issues like «funding, tax, social welfare and access to public procurement» and «clarifies the relationship between social economy operators and the public sector» with a view to establish this new type of economic activity and to combat unemployment.

The term Social and Solidarity Economy (SSE) refers to a broad range of organizations that are distinguished from conventional for-profit enterprises by two core features. First, they have explicit social (and often environmental) objectives. Second, they involve varying forms of co-operative, associative and solidarity relations. They include, for example, cooperatives, mutual associations, women's self-help groups, social enterprise and fair trade organizations and networks.

In part, the seeds for the development of social economy in Greece had been sown by the vibrant grassroots movement that spread throughout the crisis-ridden country from early 2012 onwards: the groups that appeared re-connected electricity, organized distribution of agricultural produce «without middlemen», set-up solidarity healthcare clinics and pharmacies, tutoring programs, provided free legal support on housing and debt, organized hospitality structures for refugees etc. Harnessing the power of this solidarity movement to rebuild the Greek economy was major pledge made by the SYRIZA: in its electoral programme, SYRIZA had highlighted the importance of reviving the co-op movement as a form of social and economic activity for the future, and suggested drawing up a strategy by looking at the most suitable sectors for co-operative development.

Outline of the new law on Social and Solidarity Economy

The Greek Government presented this August a Bill to the Parliament on the «Social and Solidarity Economy and the development of its agencies», in order to expand to other forms of enterprises the scope of the old 2011 Law on cooperatives, which no longer met current needs. According to alternate Labour minister Rania Antonopoulos in her recent (24.10) interview for Efimerida ton Syntakton' daily, the new law (voted on 20.10), expands the legal definition of SSE operators, while at the same time securing the core concepts of the coop culture: solidarity and parity between the members, participatory democracy in decision-making, development of economic activities that don't focus on profit but are able to offer workers a living wage and provide services to local communities.

Furthermore, the minister notes that the law defines the procedure by which the government and the broader public sector will offer support to SSE entities, through open and transparent procedures, either by developing contracts, or by utilizing idle public property. Among the incentives and supporting measures to make sure that SEE operators are viable are tax deductions and exemptions.

UN Inter AgencyThe priorities of the new law were further outlined in the speech minister Antonopoulos gave during the International Conference on Social and Solidarity Economy, organized by the UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (11/11, Rome). In the Conference, which was a part the UN's Agenda for «Sustainable Development 2030» Minister Antonopoulos underlined that «the Greek government does not consider Social and Solidarity Economy to be another welfare policy measure addressing the most vulnerable. For the government, SSE presents a new model for work as well an alternative production and consumption model. Social and Solidarity Economy is an overall horizontal priority for us.»

This is why the government in this new law has put in place a National Strategy for SSE, which, as the minister pointed out, besides laying the groundwork for legal and institutional changes, establishes important supportive structures like the Regional Support Centers, which will provide free support and advice for those wishing to become active in SSE. Another supportive structure is the Social Economy Fund which, in the next three years, will allocate at least 157 million euros for the creation of new jobs and start-ups, as well as one-stop-shops supporting potential SSE practitioners. The Fund will become an active supporter of SSE ventures by making financial tools available to those that cannot access them now through the bank system, such as grants and repayable grants, microlending-microcredits or guarantees.

According to the minister, the majority of comments and suggestions made via public consultation and during the discussion fora with stakeholders and political parties have been incorporated in the law, while the government also consulted with the International Labour Organization, exchanged views with the European confederation of industrial and service cooperatives (CICOPA), and several European Coops. «Greece is now at the forefront of the international effort to enable SSE. The new law, voted recently in Parliament with a wide majority is a concrete proof of our commitment to boost SSE» said minister Antonopoulos, adding that, «we believe that Social and Solidarity Economy bears all the necessary characteristics to become the vehicle for the creation of new forms of production and of enterprises that are not so much dependent on the market economy or on state policies».

Normas Editoriais

Artigos

Todos os textos propostos para publicação devem seguir as normas constantes deste documento e serão objeto dos processos de apreciação e de decisão do Conselho de Redação. Deverá remeter com o seu artigo e uma nota biográfica (máximo de 500 caracteres) e o seu contato de @ ou alternativa. Os artigos serão sempre acompanhados por um resumo em português (de preferência também em inglês) e não pode exceder 900 caracteres. No resumo deve figurar o título do artigo, um conjunto de palavras-chave, em número não superior a 5. Os artigos não devem ultrapassar os 5000 caracteres, incluindo notas e bibliografia. As divisões internas do texto deverão ser acompanhadas de subtítulos. Os textos devem ser impressos de um só lado de folhas A4, com margens amplas, a espaço e meio. Quando necessários, os quadros e tabelas são admitidos, desde que reduzidos ao mínimo possível. Os gráficos, caso existam, têm que ser fornecidos em suporte informático separado, um para cada gráfico, em formato Excel (para sistemas operativos Microsoft Windows ou Apple Macintosh). Os manuscritos deverão ser enviados obrigatoriamente, no programa Microsoft Word (para sistemas operativos Microsoft Windows ou Apple Macintosh), para:

Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico

Rua D. Maria José Borges, 137–R/C
9500-466 Fajã Baixo Ponta Delgada

As citações devem aparecer entre aspas baixas («e») ou, quando maiores que três linhas, indentadas e também entre aspas baixas. Num ou noutro caso, terão que ser devidamente referenciadas em nota. As notas, deverão ser, obrigatoriamente colocadas no final do artigo e nunca em rodapé. Todas as obras citadas ou referenciadas devem estar compiladas no final do artigo, por ordem alfabética do apelido dos autores, obedecendo ao seguinte padrão:

PENVENNE, Jeanne Marie, (1995). *African Workers and Colonial Racism. Mozambican strategies and struggles in Lourenço Marques, 1877-1962*. Johannesburg Witwatersrand University Press.

Nos artigos ou contribuições para obras colectivas, o título do artigo ou contribuição deve vir entre aspas baixas, seguido da indicação em itálico da revista ou título da obra colectiva, da indicação do volume e número da revista –ou local de edição e editora da obra–, e das páginas correspondentes ao artigo ou contribuição citada:

SMITH, Alan K., (1973). «The peoples of Southern Mozambique: an historical survey», *Journal of African History*, vol. XIV, (4), London, Cambridge University Press, pp. 565:580.

Recensões

Devem ter menos de 5000 caracteres e seguir as normas acima descritas. A obra recenseada deve ser identificada pelo seu autor, data de edição, título, local de edição, editora, número de páginas e ilustrações (caso existam). Ainda a matéria dos artigos e recensões é de inteira responsabilidade dos autores que os subscrevem. Ainda a matéria dos artigos e recensões é de inteira responsabilidade dos autores que os subscrevem.

Publicações eletrónicas

No caso de publicações eletrónicas é necessário indicar também a data da última consulta à página e o respetivo URL, no seguinte formato:

Emily Thomson (2009), «Do Ends Justify Means? Feminist Economics Perspectives of the Business Case for Gender Equality in the UK Labour Market», *e-cadernos ces*, 5, 118-133. Consultado a 02.12.2011, em: http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos5/6%20-%20E_%20Thomson%2002_12.pdf.

Editing Rules

Articles

All texts proposed for publication should follow the norms contained in this document and will be the subject of consideration and decision processes of the Editorial Board. You should send a biographical note (maximum 500 characters) and your contact mail or an alternative. Items will be always accompanied by a summary in Portuguese (preferably also in English) and cannot exceed 900 characters. The abstract must appear the title of the article, a set of key words in not more than 5 numbers. Articles are limited to 50000 characters, including notes and bibliography. Internal divisions of the text must carry subtitles. Texts should be printed in one-sided A4 paper, with large margins, and separations of 1,5 spaces between each line.

If tables and boxes are considered necessary, they should occupy as little space as possible. Graphic charts must be delivered in separated computer, one for each chart, in Excel (Windows or Macintosh) document to:

Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico

Rua D. Maria José Borges, 137–R/C
9500-466 Fajã Baixo Ponta Delgada

Quotations should appear between low commas («and») or, when longer than three lines, indented (also between low commas). In either case, they must be referred to in corresponding endnotes (and not in footnotes). All cited or referenced books should be listed in the end of the article, by author's surname in alphabetical order, according to the following pattern:

Jeanne Marie PENVENNE, (1995). *African Workers and Colonial Racism. Mozambican strategies and struggles in Lourenço Marques, 1877-1962*. Johannesburg Witwatersrand University Press.

In the case of articles or contributions in collective books, the title must be mentioned between low commas, followed by the name of the journal or the collective book, in italic; and indicating the volume and number of the journal, or the place and publisher of the book, as well as the corresponding pages of mentioned article or contribution:

Alan K. SMITH, 1973. «The peoples of Southern Mozambique: an historical survey», *Journal of African History*, vol. XIV, (4), London, Cambridge University Press, pp. 565:580.

Reviews

Reviews should have 5000 characters or less and follow the rules indicated above for articles. The reviewer must necessarily identify the reviewed work by author, date, title, place, publisher, number of pages, and illustrations (if included). The contents of the published articles and reviews are of their author's full responsibility.

Electronic publications

In the case of electronic publications it needs to specify the date of the last visit the page and its URL in the following format:

Emily Thomson (2009), «Do Ends Justify Means? Feminist Economics Perspectives of the Business Case for Gender Equality in the UK Labour Market», *e-cadernos ces*, 5, 118-133. Access 02.12.2011, em: http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos5/6%20-%20E_%20Thomson%2002_12.pdf

Permuta de Revistas

Solicita-se permuta
Se solicita el intercambio con otras revistas
Exchange desired
Nous prions échange

ACEESA

Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico

A Associação Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico tem reconhecimento jurídico desde 1 de junho de 2006, é uma associação que se inclui no ramo do setor da solidariedade social, com reconhecido interesse público para a Região Autónoma dos Açores.

Editar e publicar a Revista de Economia Solidária, é concretizar a nossa missão, centralizado e promovendo a reflexão sobre a Economia Solidária enquadrando-se nos debates atuais e contributos, teóricos e práticos, projetando desafios e propostas da Economia Solidária, em toda a sua diversidade.

É contribuir para o desenvolvimento de estudos na área da Economia Solidária, do desenvolvimento social e local e da rede de empresas de inserção da Região Autónoma dos Açores e Macarronésia congregando esforços para a atualização e divulgação dessas matérias.

É Incitar, promover e formar discussão sobre os desafios da sociedade contemporânea valorizando os direitos humanos, em áreas como a luta contra a pobreza, a discriminação, as desigualdades sociais, a preservação do ambiente e valorização das culturas e territórios, na lógica da construção do desenvolvimento com sustentabilidade.

Rua D. Maria José Borges, 137
9500-466 Fajã de Baixo
Ponta Delgada – São Miguel – Açores – Portugal

T +351 296 099 433

+351 296 281 554

ceesageral@gmail.com

www.aceesa-atlantico.org



O Selo CORES foi criado pela Cresaçor. É uma garantia, para os consumidores, que os princípios da Economia Solidária estiveram na base da criação dos produtos /serviços que detêm esta marca. Deter este Selo significa que na base do produto ou serviço o valor da produção tem como fim o interesse comum e não o lucro e que a intervenção social é realizada de maneira diferente, apostando na capacitação e desenvolvimento pessoal e sócio profissional das pessoas.

www.cores.pt

www.cresacor.pt