



## Introdução

Jean-Louis Laville

Genauto C. de França Filho

Alzira Medeiros

Jean-Philippe Magnen

O tema da economia solidária tem merecido um tratamento sistemático de pesquisa nos últimos anos em diferentes países. Este interesse crescente da parte dos estudiosos vem refletir a própria dinâmica que se passa na realidade. Ou seja, de iniciativas inovadoras, num primeiro momento, percebe-se hoje a constituição de um campo de práticas que se complexifica na medida do seu desenvolvimento.

Buscando dar conta da velocidade das mudanças que se operam na realidade, a preocupação fundamental de um certo número de pesquisadores, num primeiro momento, volta-se para a conceituação do fenômeno no sentido da compreensão de sua emergência. Com este propósito destaca-se, no plano internacional, o trabalho pioneiro de Laville, na França, em 1994, que, ao tentar dar conta da emergência do fenômeno sobretudo naquele país, introduz uma abordagem de antropologia econômica, sugerindo um olhar daquelas práticas como desenhando um outro modo de instituir o ato econômico.

No Brasil, merece registro os escritos pioneiros do Prof. Paul Singer, em fins dos anos 1990, aparecendo portanto de maneira quase concomitante ao trabalho fundador de Laville. Logo após Singer, surgem uma série de outros trabalhos e estudos que darão maior visibilidade ao tema, que ainda assim aparecia (como continua a ser o caso em alguns circuitos ainda hoje) de modo ligeiramente marginal no âmbito acadêmico. Entre tais trabalhos, alguns vão resgatar uma tradição de estudos latino-americanos muito pouco conhecida em torno da temática da economia popular datados dos anos 1980 e, em certos casos, mesmo dos anos 1970.

A economia solidária como conceito em gestação a partir da segunda metade dos anos 1990 sinalizava a necessidade de compreensão de iniciativas emergentes e pouco conhecidas, mas presentes ao mesmo tempo na Europa e na América Latina. Se, portanto, em distintos contextos de realidade, a exemplo dos casos do Brasil e da França, a preocupação fundamental num primeiro momento concerne uma caracterização do fenômeno (bem como outras tendências que daí derivam, como a necessidade de construção de conhecimento metodológico relativo à criação de ferramentas de intervenção prática), hoje (praticamente uma década depois), a questão formulada diz respeito às relações com os poderes públicos.

Esta obra pretende então iniciar uma reflexão sobre este tema a partir de dois países, Brasil e França, que afirmaram, em diferentes níveis, uma vontade política de caminhar no sentido de um apoio público à economia solidária. Importa, inicialmente, precisar as definições de ação pública e de economia solidária que são aqui examinadas, antes de mostrar que o assunto constitui ao mesmo tempo um desafio de conhecimento e de ação.

## Ação pública

De acordo com P. Laborier e D. Trom (2003, p. 11),

ação pública é entendida num sentido amplo, de modo a cobrir a atividade dos poderes públicos e, mais amplamente, qualquer atividade articulada num espaço público e necessitando de uma referência a um bem comum.

Este entendimento remete à concepção bipolar do político em J. Habermas. Lembremos que, segundo ele, o político não recobre somente o exercício da autoridade e as formas de controle que a ele são ligadas, por mais essenciais que elas sejam. A inteligibilidade dos processos na sua prática supõe recorrer a uma teoria política que permita abordar uma outra dimensão: a da atividade política como relacionamento dos seres humanos numa pólis, remetendo à dimensão do aparecer, da deliberação e do estar juntos. Com a noção de espaço público, é realmente a irrupção da expressão dos cidadãos e a formação de sua vontade que é evidenciada. Se os termos para apreendê-la são diferentes, Habermas converge com H. Arendt para destacar essa capacidade de criação coletiva própria do espaço público, explicando que a sociedade não seja pura reprodução. Entretanto, ele se distancia de uma definição do político por sua essência, que dissocia de maneira acentuada os registros da atividade humana e pode terminar negligenciando os efeitos das desigualdades no espaço político. Ele recomenda não esquecer o “sistema político” dependente da autoridade pública e que visa a efetivar, pela administração, decisões e orientações elaboradas através dos mecanismos da democracia representativa. Ao mesmo tempo em que reconhece a contribuição de Arendt na sua concepção de espaço público, Habermas reintegra às suas análises o poder político e a dominação que ele engendra, numa linha weberiana. Ele elabora assim uma proposta de síntese entre as duas concepções do poder, adotando uma concepção do político que tem como tema a tensão estrutural entre poder comunicacional e poder administrativo. Para retomar seus termos, Arendt se concentrou no poder comunicacional manifestando o “estar-juntos”, e Weber, no poder administrativo orientado para a eficácia. Atento a estas duas formas de poder, ele considera que se pode caracterizar os Estados constitucionais democráticos pela sua complementaridade conflituosa: o poder comunicacional expressa orientações normativas e o poder administrativo as reformula no registro da eficácia. A tendência, de todo modo, é que o poder administrativo instrumentalize o poder comunicacional, integrando-o como uma de suas funções.

Esta concepção bipolar do político permite pensar as interações e tensões entre o que se poderia chamar, respectivamente, o político institucional e o político não institucional (Maheu; Sales, 1991). A ação pública abordada numa visão extensiva inclui, “num mesmo quadro, atividades diretamente ligadas ao exercício do poder público e aquelas que resultam de atividades de cidadãos, quando eles manifestam pretensões relativas à vida do coletivo” (Ibidem, p. 11), esta segunda concepção sendo o objeto de uma atenção particular em numerosos trabalhos recentes da “sociologia pragmática do engajamento” (Boltanski, 1990; Thévenot, 2000; Céfai; Trom, 2001; Céfai; Pasquier, 2003).

## Economia solidária

A economia mercantil goza de grande legitimidade no mundo contemporâneo, testemunhada pelos nossos modos de vida. Existe uma convergência entre o destaque colocado nas relações contratuais e a individuação dos percursos de vida, entre a identificação de uma sociedade civil e sua efetividade econômica. Não é, pois, a economia de mercado que é questionável, mas a referência implícita a uma sociedade de mercado que se insinuou nas utilizações dominantes do liberalismo, que apenas retém entre as

causas da ação humana o interesse, tanto na circulação dos bens quanto na sua produção. Essa focalização em um único princípio da ação nega a construção institucional dos mercados em proveito do simples respeito à “lei” da oferta e da procura. Além disso, invalida a possibilidade de se enxergar a diversidade das lógicas de ação econômica, assim como assimila a noção de empresa à idéia de empresa capitalista.

Ao passo que, para numerosos autores clássicos a economia política era indissociável de um projeto moral e filosófico, a autonomização da economia em face da sociedade se impôs com a escola neoclássica. Nela a economia é concebida como um campo separado da atividade humana relacionada com a materialidade. Conseqüentemente, a medida da utilidade pelo preço torna-se uma convenção admissível, desde que se circunscreva o estudo aos objetos materiais cujo crescimento ou diminuição são suscetíveis de avaliação quantificada. A economia pura pode, então, ser definida como a teoria da determinação dos preços sob um regime hipotético de livre concorrência absoluta, oriunda da confrontação de comportamentos individuais guiados pela busca da utilidade máxima. Esta definição da economia relacionada às noções de utilidade e escassez esquece o outro sentido possível da economia, que integra a dependência entre seres humanos e entre estes com a natureza. Uma concepção da economia que não a isolava das relações sociais e da relação com o meio ambiente, qualificada por K. Polanyi de substantiva, foi substituída por uma concepção formal, abordando a economia como área independente. Em outras palavras, quando o trabalho e a terra foram relegados à condição de simples mercadorias, o dinheiro como equivalente geral se encarregou das atividades ligadas à reprodução material da sociedade, tendendo a excluir certos assuntos do debate público, pelo motivo de eles dependerem de uma lógica propriamente econômica, quer se trate das leis do mercado ou da empresa privada. O solipsismo econômico daí resultante consiste em naturalizar a ação racional como finalidade, engendrando uma ausência de pensamento do político, ou seja, uma dissolução das questões da vida em sociedade (ou do viver juntos) na problemática do interesse.

Polanyi destaca o quanto a antropologia subjacente a esta visão opera uma naturalização do interesse, considerando-o primeiro como motivação preeminente nas relações de escambo, depois no mercado, assim como incita uma visão atomística em que os sentimentos morais aparecem como inclinações individuais não históricas, suprimindo a necessidade de um recurso à deliberação. Desde sua emergência, o liberalismo se diferencia de outras correntes de pensamento por insistir no potencial de regulação da sociedade pela economia mercantil, provocando a limitação do exercício do poder político por causa dessa capacidade auto-organizadora da sociedade a partir dos contratos baseados no interesse. Originalmente preocupado em impedir qualquer poder tirânico, entretanto, ele desemboca através das formulações neoliberais numa denegação das desigualdades de acesso ao espaço público, levando a uma diminuição de seu domínio, e até mesmo a uma refutação da pertinência do próprio conceito de espaço público, pois o político é apreendido através da idéia de agregação das preferências individuais, que são atributos retidos antes de qualquer deliberação, segundo o pressuposto de que não deveria existir bens comuns acima da soma dos diferentes bens individuais (Fraser, 2003, p. 125).

O discurso habilidoso da ortodoxia econômica, ligado à seleção dos fatos econômicos e à *expertise* junto aos decisores públicos, tornou-se um fator de justificação de uma ordem econômica apresentada como natural. A superação dessa “crença econômica” (Lebaron, 2000; Swedberg, 1986) supõe romper com a idéia dominante segundo a qual a economia moderna se reduziria ao mercado. A este respeito, numerosos autores – K. Boulding (1973), M. Mauss (1989), F. Perroux (1960), Polanyi (1983) ou L. Razeto Migliaro (1988) – insistiram, com contribuições convergentes, sobre o fato de que a economia moderna, como as economias anteriores, pode ser

apreendida a partir de três princípios de circulação de bens e serviços: do mercado, da redistribuição e da reciprocidade.

– O princípio do mercado permite um encontro entre oferta e demanda de bens e serviços para os fins de troca, através da fixação de preço. A relação entre ofertante e demandante se estabelece numa base contratual a partir de um cálculo de interesse. O princípio do mercado não supõe uma imersão em relações sociais “consideradas hoje pelas culturas ocidentais como sendo distintas das instituições pensadas como econômicas” (Maucourant; Servet; Tiran, 1998). Ele não é necessariamente produzido pelo sistema social, contrariamente aos outros princípios econômicos apresentados a seguir.

– A redistribuição é o princípio segundo o qual a produção é entregue a uma autoridade central, que tem a responsabilidade de reparti-la, o que supõe um procedimento definindo as regras das retiradas e de sua designação. Nas democracias modernas, se estabelece assim uma autoridade pública que impõe obrigações e concede direitos sociais dos quais alguns provocam financiamentos redistributivos.

– A reciprocidade corresponde à relação estabelecida entre grupos ou pessoas através de prestações que só fazem sentido na vontade de manifestar um laço social entre as partes envolvidas. O ciclo da reciprocidade se opõe à troca mercantil, porque ele é indissociável das relações humanas, que colocam em jogo desejos de reconhecimento e de poder, assim como, ele se distingue da troca redistributiva, na medida em que ele não é imposto por um poder central. Uma forma particular de reciprocidade é aquela que se exerce no interior da célula de base que é a família, denominada por Polanyi administração doméstica.

A partir do reconhecimento da existência de vários princípios econômicos, torna-se possível abordar qualquer economia a partir de uma tripolaridade. A ponderação entre estes diferentes pólos torna-se então um objeto de estudo. Trata-se de identificar no funcionamento da economia real, de um período e de um contexto dados, as modalidades de mobilização dos diferentes princípios econômicos para caracterizá-la enquanto economia plural.

Segundo esta perspectiva de compreensão da economia real como, antes de tudo, uma economia plural, as práticas de economia solidária podem ser abordadas como atividades que são empreendidas com o intuito de democratização da economia. Este projeto político sublinha a dimensão de ação pública da sociedade civil, própria a estas práticas, e supõe para a sua realização uma subordinação do princípio do mercado aos da reciprocidade e da redistribuição num processo de hibridação de tais princípios.

## **Ação pública e economia solidária: objeto e desafios de uma problemática**

Numerosas são as pesquisas que mostraram a necessidade de incluir na análise das políticas públicas vários outros atores além dos atores políticos institucionais. Os estudos sobre a governança evidenciaram assim os limites do governo e a presença de atores privados nas tomadas de decisão que dependiam anteriormente apenas do poder público. A governança pode ser definida

como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições para alcançar objetivos próprios discutidos e definidos coletivamente em ambientes fragmentados, incertos (Le Galès, 1998, p. 225).

Este conceito foi mobilizado para estudar a trama de relações complexas entre Estado, sociedade e mercado (Jessop, 1995). Os trabalhos sobre a governança econômica dirigiram-se muito mais num sentido de definir as condições de uma maior

eficácia da ação coletiva, conduzindo, no que tange ao Estado, a uma abordagem da gestão pública na qual mecanismos de mercado são introduzidos nos serviços públicos para racionalizar seu funcionamento. Esse institucionalismo econômico, centrado na redução dos custos de transação, foi criticado por outros trabalhos de ciências sociais (Rizza, 2004) mais históricos e sociológicos, que se interessaram pela variedade dos capitalismo e de seus mecanismos de regulação, de mercados, mas também suas redes, hierarquias, associações e organizações informais. Esse modelo analítico, cada vez mais propagado para ser “convicente” deve ser fortemente articulado “com a teoria sociológica”. Por enquanto, segundo Y. Papadopoulos (2004, p. 121), ele deixa “em suspenso um certo número de questões, entre as quais especialmente aquela, fundamental (tanto no plano normativo quanto prático) da relação da governança com a democracia”.

É esta problemática que explica a origem deste livro. Portanto, a questão adicional aqui, permitindo formular a consideração da economia solidária concene sua relação com a democratização da economia. Estariam então as mudanças em curso na ação pública contribuindo para uma publicização de iniciativas, anteriormente ignoradas, numa reação contra os fenômenos de crescimento das desigualdades e de esgotamento dos recursos não renováveis, tanto quanto numa reação contra uma visão modelar da regulação baseada apenas no mercado? Neste caso, as experiências de economia solidária seriam capazes de induzir novos modos de ação pública?

Ou, ao contrário, as formas assumidas pela governança tendem, como efeito, a confortar o elitismo, através de uma cooptação e de um conluio acentuado entre decididores públicos e privados, e uma monopolização das funções de conselho no poder político? Neste caso, a economia solidária praticamente não teria a capacidade de influenciar as políticas públicas baseadas em “referenciais” (Jobert; Muller, 1987; Faure; Polet; Warin, 1995) que teriam como característica invalidá-la ou instrumentalizá-la.

Em outras palavras, a economia solidária encontra-se reduzida, gradualmente, à impotência diante de um quadro institucional não modificado e contraditório com suas finalidades, não tendo mais escolha senão entre o abandono de seu projeto ou a marginalidade, e até mesmo a insignificância? Ou ela participa, ao contrário, de uma mudança institucional, redesenhando os contornos da ação pública em matéria de economia e, se tal é o caso, em que nível territorial?

Este livro visa, primeiramente, a constituir uma memória escrita de práticas emergentes de ações públicas que ainda foram pouco estudadas. A explicitação destas é uma condição prévia para a formulação de respostas às questões que acabam de ser formuladas e, deste ponto de vista, a comparação internacional é um método adaptado para identificar mais precisamente quais são as questões formuladas transnacionalmente quanto à evolução das relações entre economia e sociedade contemporâneas, ao mesmo tempo especificando variantes espaço-temporais, em nível nacional, regional e local. As interdependências entre ação pública e economia solidária constituem um desafio de conhecimento, diante das transformações significativas operadas na realidade deste campo de práticas. A título de ilustração, em 2002 foi criada, na França, a Rede dos Territórios para a Economia Solidária (RTES), constituída por municípios que empreenderam ações na área. Ela registrou a chegada de novos atores também em nível regional, através de grandes cidades e de aglomerações francesas que atestam doravante uma presença conseqüente nas vinte e cinco coletividades locais aderentes. Conforme assinala sua presidente C. Bouchart (2004, p. 1),

a RTES abre hoje espaços possíveis de debate entre responsáveis políticos e atores em campo na construção conjunta de novas modalidades de resposta em relação à necessidade de nossos territórios, permitindo desencadear processos de articulação do nível de um bairro até a escala internacional. O enraizamento local é necessário à participação num desenvolvimento econômico e social da cidade e o rodízio entre as instâncias nacional e européia são indispensáveis para uma transformação dos nossos modos de agir.

Já no Brasil, faz eco a esta experiência francesa a Rede de Gestores Públicos de Fomento à Economia Solidária, iniciada também em 2002. Esta agrupa responsáveis por políticas nos três níveis: municipal, estadual e federal. O propósito da rede é de favorecer a troca, a difusão de informações e a elaboração de propostas para alimentar as políticas públicas, bem como a realização de projetos comuns às instâncias de governo aderentes para o apoio à economia solidária.

## Apresentação do método e das contribuições

Aos desafios do conhecimento e de ação são associadas opções de método. A apresentação em perspectiva histórica das ações públicas é utilizada para “desnaturalizá-las” e ela é conjugada com uma atenção dedicada às atividades desenvolvidas pelos atores. O trabalho coletivo proposto se conecta com uma sociologia da ação pública contemporânea que se interessa pela “ação em curso, porquanto ela é devedora de processos históricos” (Laborier, 2003, p. 407). É uma observação situada historicamente que é visada através do plano adotado:

– Na primeira parte, sobre o quadro conceitual e as realidades contextuais, a análise inicial de J.-L. Laville mostra o quanto a ação pública, ancorada no conceito de solidariedade, é marcada por uma concepção da economia cuja construção histórica se caracterizou pela evicção de práticas econômicas baseadas numa aspiração à justiça e ao reconhecimento. Foi nesse quadro institucional, dotando-as com uma fraca legitimidade, que se desenvolveram, apesar de tudo, a economia social e solidária na França, como a economia popular e solidária no Brasil. As apresentações que delas são feitas por P. Chanial e Laville, por um lado, e G. C. de França Filho, por outro, sublinham igualmente o quanto a economia solidária se revela indissociável de realidades que são ligadas à sua gênese: a história de uma economia social na Europa e a tradição de uma economia popular na América Latina, com relação às quais ela se situa ao mesmo tempo em complementaridade e em oposição para sua superação.

– A segunda parte é dedicada às formas de auto-organização da sociedade civil, que participa de uma *visibilização* da economia solidária seguindo um princípio de alternância entre contribuições francesas e brasileiras. No quarto capítulo, a Secretaria Executiva do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, em que descreve o percurso histórico de constituição de um movimento de economia solidária no Brasil, além dos seus princípios, valores e diretrizes. Em seguida, M. Hersent, uma das co-presidentes da Inter-Redes de Economia Solidária (IRES), retraza as etapas da construção em curso de um movimento de economia solidária na França. Depois, adotando um estilo mais monográfico, G. C. França Filho e J. T. Silva Júnior apresentam um dos casos mais emblemáticos de construção da economia popular e solidária no Brasil, através da análise da experiência da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (Asmoconp) no Ceará, mais conhecida sob a denominação de Banco Palmas.

– A abordagem de políticas públicas territoriais, do ponto de vista dos responsáveis por estas, encontra-se no centro das terceira e quarta partes. Na terceira parte, o foco são as chamadas políticas locais, envolvendo experiências em nível municipal. Nesta perspectiva são apresentados sucessivamente os casos das cidades de Nantes, São Paulo, Rennes e Recife, que são respectivamente descritos por J.-P. Magnen e J.-P. Huard; Angela M. Schwengber, S. Praxedes e P. H. Z. Parra; A. Yvergnaux; Alzira Medeiros e A. M. Dubeux Gervais. Na quarta parte, dois exemplos regionais que tiveram um papel pioneiro nas políticas em favor da economia solidária são detalhados: A. M. Sarria Icaza trata da experiência do governo do Estado do Rio Grande do Sul, que promoveu a primeira política na matéria, e na seqüência, L. Gardin, Laville e E. Roussel dedicam um capítulo equivalente ao caso da região Nord-Pas-de-Calais, precursora de

tais políticas na França. Todas estas contribuições testemunham tentativas de redefinição (a partir de autores diversos) dos mecanismos de regulação da economia que estão ligados a uma consideração dos territórios infranacionais. Como o adiantava Le Galès (Op. cit., 1993, p. 231), “o avanço do mercado conduziria, paradoxalmente, a uma forma de retorno do político em certas cidades e regiões”.

– A quinta parte é centrada no esboço de políticas nacionais através do exemplo das Secretarias de Estado, no Brasil e na França, das quais um primeiro balanço é estabelecido pelos ministros-secretários envolvidos, P. Singer e G. Hascoët.

– A sexta parte é dedicada a reflexões transversais ao tema central desta obra, envolvendo contribuições de atores gestores e pesquisadores. Inicialmente, A.-F. Taisne e A. Palma Torres abordam a questão das regulações internacionais a partir dos ensinamentos fornecidos pela experiência do comércio justo. Depois, Luis I. Gaiger insiste sobre a importância de considerar a economia solidária na sua relação com o espaço público, sugerindo algumas observações sobre o papel dos agentes mediadores no Brasil. Em seguida, Laurent Fraisse esclarece os desafios da ação pública, privilegiando o exame da situação francesa, e finalmente, Paulo H. Martins retoma o mesmo assunto, atendo-se, como ele o diz, à explicitação da situação da América Latina.

– A sétima e última parte apresenta alguns resultados da pesquisa sobre avaliação das políticas públicas de economia solidária no Brasil (convênio MTE/Senaes-Ipea), iniciada em 2004 e concluída em 2005. Neste momento é feito um balanço interpretativo sobre o conjunto de tais políticas a partir da análise de diferentes casos servindo de base empírica nos respectivos textos/capítulos dos pesquisadores Genauto C. de França Filho, Francisco Alves e Christiane Girard. Os três capítulos sugerem diferentes ângulos de compreensão da natureza e singularidade de tais políticas no Brasil. No último texto desta parte, Ângela Schwengber resume a leitura da própria rede de gestores de políticas públicas de economia solidária sobre o horizonte de tais políticas, bem como seus desafios e problemática.

– Enfim, no capítulo de conclusão, Jean-Louis Laville e Genauto Carvalho França Filho sintetizam em alguns pontos alguns resultados que lhes parecem emanar, ao final dessa apresentação e análise em perspectiva internacional.

Cabe ressaltar que esta obra constitui igualmente uma experiência de co-escritura entre pesquisadores e atores de campo. Cabe ao leitor julgar se ela se revela probante. Em todo o caso, parece difícil (se levarmos a sério a hipótese da entrada numa sociedade de conhecimento) conferir, aos pesquisadores, o monopólio da produção do saber e, aos atores de campo, a exclusividade da ação pública. Existe um processo complexo de construção mútua das representações e das práticas. É neste sentido que se coloca esta co-concepção entre atores e pesquisadores, cujas temporalidades, modos de expressão, interesses e posições sociais não são idênticos. A opinião preconcebida adotada aqui foi a de que essas diferenças não seriam um freio à instauração de um diálogo e de uma elaboração conjunta, estabelecendo-se na exigência e no respeito recíprocos.