

ANTONIO DAVID CATTANI
JEAN-LOUIS LAVILLE
LUIZ INÁCIO GAIGER
PEDRO HESPANHA

*Dicionário Internacional
da Outra Economia*



DICIONÁRIO INTERNACIONAL DA OUTRA ECONOMIA

AUTORES

ANTONIO DAVID CATTANI
JEAN-LOUIS LAVILLE
LUIZ INÁCIO GAIGER
PEDRO HESPANHA

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, SA
Av. Fernão Magalhães, n.º 584, 5.º Andar
3000-174 Coimbra
Tel.: 239 851 904 – Fax: 239 851 901
www.almedina.net
editora@almedina.net

ALMEDINA BRASIL, LTDA

Alameda Lorena, 670
Jardim Paulista
01424-000 São Paulo
Tel/Fax: +55 11 3885 6624 / 3562 6624
Mob: +55 11 8457 2654
brasil@almedina.com.br

PRÉ-IMPRESSÃO

G.C. – GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.
producao@graficadecoimbra.pt

IMPRESSÃO

??????????

Janeiro, 2009

DEPÓSITO LEGAL

??????????

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es). Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

Dicionário internacional da outra economia / Pedro
Hespanha...[et al.]. – (CES)
ISBN 978-972-40-3722-6

I – HESPANHA, Pedro, 1946-

CDU 330
316
304
364

ÍNDICE

- | | | | |
|----|--|-----|--|
| 7 | Construindo a Outra Economia
<i>Antonio David Cattani</i> | 55 | Cidadania
<i>Paulo Henrique Martins</i> |
| 9 | Nota Acerca da Edição Portuguesa
<i>Boaventura de Sousa Santos</i>
<i>Pedro Hespanha</i> | 60 | Comércio Justo
<i>Alfonso Cotera</i>
<i>Humberto Ortiz</i> |
| 11 | Altermundialização
<i>Patrick Viveret</i> | 68 | Conselhos de Empresa
<i>Hermes Augusto Costa</i> |
| 16 | Antiutilitarismo
<i>Alain Caillé</i> | 74 | Consumo Solidário
<i>Euclides André Mance</i> |
| 21 | Associativismo
<i>Philippe Chanial</i>
<i>Jean-Louis Laville</i> | 80 | Cooperação
<i>Paulo de Jesus</i>
<i>Lia Tiriba</i> |
| 26 | Autogestão
<i>Daniel Mothé</i> | 86 | Cooperação Internacional
<i>Dipac Jaiantilal</i> |
| 31 | Bancos Comunitários
de Desenvolvimento
<i>Genauto Carvalho de França Filho</i>
<i>Jeová Torres Silva Junior</i> | 91 | Cooperativas de Trabalho
<i>Jacob Carlos Lima</i> |
| 37 | Bens Públicos Mundiais
<i>Philip Golub</i>
<i>Jean-Paul Maréchal</i> | 96 | Cooperativismo
<i>Rui Namorado</i> |
| 43 | Cadeias Produtivas
<i>Lee Pegler</i> | 103 | Dádiva
<i>Alain Caillé</i> |
| 49 | Capital Social
<i>Susana Hintze</i> | 108 | Desenvolvimento Local
<i>Rogério Roque Amaro</i> |
| | | 114 | Economia da Família
<i>Lina Coelho</i> |

- 120 Economia do Trabalho
José Luis Coraggio
- 128 Economia Feminista
Lina Coelho
- 134 Economia Moral
Noëlle M. P. Lechat
- 139 Economia para a Vida
Franz J. Hinkelammert
Henry Mora Jiménez
- 145 Economia Plural
Jean-Louis Laville
- 150 Economia Popular
Ana Mercedes Sarria Icaza
Lia Tiriba
- 156 Economia Social
Jacques Defourny
- 162 Economia Solidária
Jean-Louis Laville
Luiz Inácio Gaiger
- 169 Eficiência
Luiz Inácio Gaiger
- 175 Emancipação Social
Antonio David Cattani
- 181 Empreendimento Econômico
Solidário
Luiz Inácio Gaiger
- 188 Empresa Social
Jacques Defourny
- 193 Empresas Recuperadas
Gabriel Fajn
- 198 Estado Social
François-Xavier Merrien
- 203 Ética Econômica
Anne Salmon
Antonio David Cattani
- 208 Finanças Solidárias
Ruth Muñoz
- 213 Governança Local
Sílvia Ferreira
- 219 Identidade
Marília Veríssimo Veronese
Egeu Gómez Esteves
- 224 Incubação de Redes
de Economia Solidária
Genauto Carvalho de França Filho
Eduardo Vivian da Cunha
- 231 Justiça Cognitiva
Maria Paula Meneses
- 237 Macroeconomia e Economia Popular
Ricardo Diéguez
- 243 Microcrédito
Jean-Michel Servet
- 248 Microempreendedorismo
Pedro Hespanha
- 255 Moeda Social
Claudia Lúcia Bisaggio Soares
- 260 Movimento Social
Ana Mercedes Sarria Icaza
- 264 Patrimônio Comum da Humanidade
José Manuel Pureza

- 268 Políticas Públicas
Walmor Schiochet
- 273 Previdência Social
Claudia Danani
- 278 Redes de Colaboração
Solidária
Euclides André Mance
- 284 Redes Sociais
Breno Fontes
Sílvia Portugal
- 289 Responsabilidade Social Empresarial
Anne Salmon
Antonio David Cattani
- 293 Saberes do Trabalho Associado
Maria Clara Fischer
Lia Tiriba
- 299 Sociedade-Providência
Pedro Hespanha
Sílvia Portugal
- 305 Sociologia Econômica
Benoît Lévesque
- 310 Solidariedade
Jean-Louis Laville
- 315 Tecnologia Social
Renato Dagnino
- 322 Terceiro Sector
Sílvia Ferreira
- 328 Utopia
Antonio David Cattani
- 335 Autores
e Corpo Técnico

G

GOVERNAÇÃO LOCAL

Sílvia Ferreira

1. A origem do conceito de governação é encontrada na ideia de orientação (*steering*), no sentido de pilotar um navio. Para muitos autores, a “orientação” é feita pelo Estado, pelo estadista ou por outros actores relevantes, daí significando também um certo tipo de acção estatal. Mas também é usada para descrever a governação das empresas, a governação das universidades, a governação das profissões, etc. Numa perspectiva mais restrita, no que se refere a muita literatura, a governação representa um modo específico de coordenação de actividades complexas e interdependentes, envolvendo redes de actores estatais e não estatais. Chama a atenção para a participação de um número alargado de actores e interessados nos processos de governação e pretende assinalar uma mudança nos modos de coordenação da centralidade das formas hierárquicas ou do mercado para a noção de redes, comunidade ou associação. Isto explica porque a governação também é estudada em outras áreas da actividade social, incluindo a gestão e a economia, bem como outras ordens institucionais e esferas na sociedade civil. Em todos os casos a atenção é dirigida para a coordenação de um leque vasto de interessados e/ou redes. Vários modos de governação

foram identificados em diferentes taxonomias. Kooiman distingue autogovernação (desregulação), cogovernação (redes, parcerias, cogestão, cooperação) e hierarquia (burocracia, controle); Hollingsworth e Boyer identificam concorrência (mercado), hierarquia (empresa), coerção (Estado), solidariedade (comunidade) e negociação (associação); e Jessop identifica troca (mercado), hierarquia (Estado, empresas) e heterarquia (redes).

Governação local reporta-se às políticas, interacções ou instituições que coordenam as relações sociais num território limitado, cuja característica principal é a proximidade física.

2. Não é por acaso que se aponta a primeira utilização do conceito de governação durante a Idade Média no contexto do poder feudal na Europa, seguido do seu desaparecimento durante o estabelecimento do Estado moderno e o seu retorno em finais do século XX. Muita da discussão em torno do conceito de governação pretende apontar para transformações na natureza do Estado e, desta, muita pretende enfatizar a diminuição do papel do Estado, equacionado com a forma específica do Estado-Nação moderno ou com o Estado-providência. Estas discussões assumem frequentemente a dicotomia governo/governação. Pierre afirma que a governação refere-se à “sustentação de

coerência entre uma ampla variedade de actores com diferentes interesses e objectivos, como actores e instituições políticas, interesses empresariais, sociedade civil e organizações transnacionais. O que eram anteriormente os papéis indisputados do governo são agora vistos como problemas sociais mais comuns e genéricos que podem ser resolvidos por instituições políticas mas também por outros actores” (PIERRE, 2000, p. 4). As narrativas que têm lugar nesta dicotomia sublinham aspectos que estimularam o interesse na governação nos anos 1980 e 1990: crises financeiras dos Estados, novas estratégias de produção e fornecimento de serviços públicos, problemas de coordenação, quer no Estado quer na articulação entre projectos públicos e privados, globalização da economia e importância crescente de instituições políticas transnacionais, fracasso do Estado em relação às expectativas criadas ou questionamento da eficiência do modelo burocrático (PIERRE, 2000, p. 4-5).

Por outro lado, interpretações focadas nas redes enfatizam a perda de centralidade de formas de governação hierárquicas, não só as representadas pela burocracia estatal ou pela forma de organização da empresa fordista, mas também as resultantes do fracasso do mercado e da sua forma de coordenação predominante, a troca. Sørensen e Torfing descrevem “governação em rede” como “(1) articulações horizontais relativamente estáveis de actores interdependentes mas operacionalmente autónomos que (2) interagem através de negociações, as quais (3) têm lugar num quadro regulativo, normativo, cognitivo e imaginário que é (4) auto-regulado no contexto de limites fixados por forças

exteriores e que (5) contribui para a produção de objectivos públicos” (2007, p. 9). A emergência deste modo de governação resulta da crescente fragmentação das sociedades em consequência da sua diferenciação funcional em subsistemas autónomos e organizações independentes, da multiplicação e interconexão de horizontes espaciais e temporais de acção, e do esbatimento e questionamento das fronteiras entre instituições, sectores e escalas (JESSOP, 1998), e, ainda, da crescente complexidade dos problemas e suas interpretações, dos impactos das suas soluções e dos diferentes interesses dos envolvidos, da necessidade de decisões baseadas em conhecimento e das novas formas de risco e incerteza (SØRENSEN e TORFING, 2007).

A governação é frequentemente discutida em termos de subtipos ou qualidades específicas. No que se refere à governação global ou europeia, aponta-se para espaços onde não existe um equivalente à coordenação efectuada pelo Estado-Nação, nem a forma de coordenação hierárquica parece ser eficaz. O subnacional, olhado como nível de governação, também tem tido os seus qualificadores de governação: urbana, territorial, comunitária, local. O que é novo não é a existência de redes formais e informais na coordenação do espaço político local, mas a ideia de governação local como estratégia do Estado e de organizações internacionais visando envolver um maior número de actores na tomada de decisão local. Esta é uma tendência internacional, caracterizada pela adopção da nova gestão pública nos serviços públicos, parcerias público-privadas de produção e fornecimento de bens públicos, envolvimento de organizações locais, grupos de interesse e empresas em parcerias políti-

cas, e novas formas de envolvimento dos cidadãos, desde sondagens de opinião a formas de democracia participativa. Nos países europeus é identificada, em diversos graus, com a devolução de decisões às localidades e às comunidades e com a sua responsabilização na identificação e resolução de problemas no sentido de dar aos cidadãos maior capacidade de ter influência sobre as suas vidas e o lugar onde vivem. Em países da América Latina, de África e da Ásia trata-se não tanto da multiplicação de espaços de decisão ao lado do governo local, mas do fortalecimento deste com a ajuda da sociedade civil local e internacional (GEDDES, 2005).

Em contextos específicos, a governação ocorre através de lógicas e modelos políticos diferentes com variação de país para país e de escala para escala. Se no Reino Unido, onde a Terceira Via articula políticas neoliberais e neocomunitaristas, a governação local foi qualificada de “localização neoliberal”, em outros sítios encontramos tendências mais estatizantes ou corporativas. Analisando parcerias público-privadas de luta contra a exclusão social, Geddes (2005) assinala que as separações público/privado são mais nítidas nos países anglo-saxónicos e que em muitos outros países europeus é possível identificar uma tradição de cogovernação. Assim, como refere este autor, o conceito de governação na dicotomia governo/governação está marcado pelos pressupostos anglo-saxónicos, ainda que sendo actualmente promovido a nível internacional por efeito da transferência de políticas e modelos difundidos por organizações internacionais.

Novidade é também a constituição do local através destas e de outras iniciati-

vas, ainda que variando no seu conteúdo. Estudando o Reino Unido, Amin (2005) analisa o modo como diferentes territórios são construídos. Enquanto a ideia de comunidade faz parte da semântica de uma comunidade territorializada e isolada, aplicando-se a áreas economicamente mais deprimidas e com maior exclusão social, outros espaços como as cidades e as regiões mais prósperas e o Estado-Nação são vistos de forma pluralista e geograficamente promíscua. O mesmo se poderia dizer de muitas intervenções internacionais nos países do Sul onde encontramos, lado a lado, uma semântica de reforço de comunidades locais através do capital social, democracia participativa e economia social, e uma semântica de promoção de cidades competitivas ligadas em rede num espaço global. Na proposta política da Terceira Via, a comunidade – que é, na versão dos comunitaristas, uma articulação entre interesses e valores comuns num determinado território – é a esfera privilegiada para resolver problemas contemporâneos – nomeadamente os causados pela globalização. Amin defende que, nas localidades pobres, o governo local, as comunidades locais, as organizações locais e os ramos locais da administração central – concebidos como não tendo relações e interesses para além do local – devem interagir na esfera pública local – através de deliberação e parceria – como uma comunidade política local – com interesses comuns – para resolver os problemas localmente delimitados nas suas soluções. A comunidade é o princípio e o fim dos seus próprios problemas. Espera-se a sua auto-regeneração através da coesão comunitária, confiança local e cidadania activa, e fala-se menos de emprego, direitos,

obrigações do Estado, mobilidade social e espacial, investimento na infra-estrutura local e ligações com o exterior. Neste contexto, “os responsáveis pela acção comunitária tornam-se agentes da ‘domesticação’ da política local, responsáveis por fornecer uma cidadania consensual e responsável que desempenha as expectativas de regeneração das elites governantes” (AMIN, 2005, p. 620).

Por outro lado, a governação local vem também acompanhada da ideia de redes e de híbridos, em especial das articulações horizontais e verticais criadas por redes de actores, de localidades, cidades, governos locais. A ideia de governação multinível indica as interdependências e articulações nestas redes. Enfatiza-se que os governos locais estão cada vez mais envolvidos em redes intermunicipais nacionais e supranacionais, e que as políticas de promoção destas redes estão associadas a um discurso de desenvolvimento económico e de concorrência entre localidades, cidades e regiões.

O local remete para uma escala territorial de relações próximas mas que não podem ser vistas isoladamente. Por isso, há propostas que chamam a atenção para as articulações entre o local e o global e para a preferência pela ideia de glocal. O local (tal como outros espaços) contém relações sociais com espacialidades e temporalidades diferentes, do próximo ao distante, da curta à longa duração. O mundo da vida é atravessado por esta multiplicação de escalas e tempos, pois se, por um lado, muitas esferas da vida são territorialmente determinadas – o bairro de residência, a escola, o local de trabalho – e temporalizadas na longa duração – os tempos da reprodução biológica, da

reprodução da natureza, etc. –, por outro lado, elas também sofrem o impacto de fenómenos como a deslocalização das empresas ou a compressão do tempo e do espaço permitida pelas novas tecnologias da comunicação e de transporte, entre outros. De igual forma, na sociedade civil identificam-se, lado a lado, organizações locais e activistas inseridos em redes supralocais, envolvidos em lutas localizadas mas com agendas globais e formas de política global, e imaginários não cosmopolitas enraizados em temas e lutas localizadas e articulados em redes horizontais de lutas locais com espaços distantes (SWYNGEDOUW, 2005).

Ademais, diferentes actores têm diferentes capacidades de mobilizar diferentes espacialidades e temporalidades (JESSOP, 2007). Como refere Hajer (2003), saltar escalas é uma estratégia de poder e influência em redes de governação multiescalar. Por exemplo, onde a política nacional urbana é crescentemente substituída por parcerias locais público-privadas, os tipos de actor social e as suas posições nas geometrias de poder também mudam: novos actores emergem, outros consolidam a sua posição e outros são marginalizados ou excluídos. Para Harmes (2006), há um projecto específico neoliberal de governação que implica “trazer a economia para cima”, para a escala supranacional, através da mobilidade do capital e da centralização de competências políticas facilitadoras do mercado, e “empurrar a política para baixo”, através da descentralização de competências políticas capazes de inibirem o mercado (por exemplo, a territorialização das políticas de bem-estar). Mas, como o autor assinala, há outros projectos de governa-

ção multiescalar, que passam, nomeadamente, pela reticulação do político e do económico, por “trazer a economia para baixo” ou por “levar a política para cima”. A ideia de governação contra-hegemónica implica tais estratégias (SANTOS, 2005).

3. As narrativas da governação e algumas das suas críticas são frequentemente feitas do lado dos planificadores, como se outros actores sociais não tivessem os seus próprios projectos políticos. Algumas definições dominantes de governação tendem a imaginar um espaço onde os vários protagonistas estão nas mesmas condições de participar e é possível atingir um consenso através de negociação ou de deliberação, havendo quem propõe que a forma de governação em rede se caracteriza por relações de reciprocidade e confiança. Idealmente, todos os actores locais, apesar dos seus interesses diferentes, partilham um interesse comum mais geral e mobilizam-se em torno deste, empenhando as suas capacidades e os seus recursos. Isto ignora as diferenças sociais e de poder, as tendências antagonistas e os conflitos latentes e as dissensões relativamente ao que os diferentes actores consideram como interesse comum local.

Há outro aspecto que muita da literatura centrada na dicotomia governo/governação tende a negligenciar, que é a ideia de metagovernação, ou seja, da governação da governação. Esta dicotomia tende a ignorar o papel do governo, muitas vezes nacional, na organização das condições de governação, nomeadamente da governação local. Isto foi descrito por Jessop (1998) com a ideia de metagovernação. Ou seja, mesmo que a organização

dos actores locais seja melhor descrita pela ideia de rede, a metagovernação pode assumir uma forma hierárquica. Tal é visível quando o governo nacional, local ou outras organizações impõem a constituição de parcerias público-privadas como condição para acesso a recursos. O seu papel inclui frequentemente a definição do objecto de governação, a identificação dos interessados, o desenvolvimento da infra-estrutura e das ligações adequadas, e o próprio discurso sobre governação. Mas, como Jessop (1998) propõe, esta não é a única forma de metagovernação, pois ela também pode ocorrer a partir de uma lógica de mercado ou de redes. É assim que também é possível encontrar iniciativas englobadas na ideia de governação a partir de baixo, efectuadas reflexivamente a partir das redes locais. A forma mais geral de metagovernação, envolvendo o reequilíbrio de diferentes modos de governação, foi explorada através do conceito de “*collibration*” (DUNSIRE, 1996).

A ideia de governação em rede permite dar conta da complexidade envolvida na governação, da multiplicação de interesses, escalas e discursos, e do modo como interagem. É interessante que em muitos aspectos a semântica da governação em rede está próxima de lógicas assinaladas na sociedade civil, presentes por exemplo nas redes de organizações e movimentos sociais e expressas na ideia de associação como espaço democrático de debate onde problemas privados são tornados públicos (ou políticos) e se constrói um projecto comum. Todavia, se o mercado e a hierarquia fracassam, também a governação em rede tem riscos de fracasso específicos (JESSOP, 1998). Por isso, em termos concretos, é frequente encontrar misturas de

diferentes modos de governação como a forma estratégica mais vantajosa (DUNSIRE, 1996).

Finalmente, a própria noção de fracasso da governação merece mais centralidade na investigação porque as coisas nem sempre acontecem como planeado – mesmo que aconteçam por terem sido planeadas. Apesar da utilidade do conceito foucaultiano de governamentalidade para indicar um aumento da penetração do Estado em novas esferas em vez da sua retirada, ele é menos útil para estudar a capacidade dos actores de resistirem ou de usarem os novos modos de governação estrategicamente a favor dos seus próprios projectos políticos. Por isso, alguns estudiosos da governação concluem que em certas situações as políticas de governação permitiram a abertura de oportunidades políticas para algumas organizações da sociedade civil. Outros referem situações em que estes actores optaram estrategicamente por permanecer afastados dos novos espaços de governação local, privilegiando as suas estratégias tradicionais de afastamento ou de confrontação com o poder local.

BIBLIOGRAFIA

- AMIN, A. (2005), Local community on trial. *Economy and Society*, v. 34, n. 4, p. 612-633
- DUNSIRE, A. (1996), Tipping the balance: autopoiesis and governance. *Administration & Society*, v. 28, n. 3, p. 299-334.
- GEDDES, M. (2005), Neoliberalism and local governance cross-national/perspectives and speculations. *Policy Studies*, v. 26 n. 3/4, p. 359-377.
- HAJER, M. A. (Ed.) (2003), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HARMES, A. (2006), Neoliberalism and multilevel governance. *Review of International Political Economy*, v. 13, n. 5, p. 725-749.
- HOLLINGSWORTH, J. R.; BOYER, R. (1997) Coordination of economic actors and social systems of production. In: _____. (Ed.), *Contemporary Capitalism: the embeddedness of institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-48.
- JESSOP, B. (1998), The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal* v. 50, n. 155, p. 29-45.
- JESSOP, B. (2007), *State Power*, Cambridge: Polity Press.
- KOOIMAN, J. (2003), *Governing as Governance*, London: Sage.
- PIERRE, J. (2000), Understanding Governance. In: _____. (Ed.), *Debating Governance: authority, steering and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- SANTOS, B. S. (2005), A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 72, p. 7-44.
- SØRENSEN, E.; TORFING, J. (2007), Governance Network Research: towards a new generation. In: _____. (Ed.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave, p. 1-21.
- SWYNGEDOUW, E. (2005), Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, n. 42, p. 11.