

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO FORMA DE
COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL**

Uma análise da política de promoção do Comércio Justo em Poços de
Caldas.

Carolina Villas Boas Muniz

Orientador: Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

FRANCA

2016

CAROLINA VILLAS BOAS MUNIZ

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO
FORMA DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DA
POLÍTICA DE PROMOÇÃO DO COMÉRCIO JUSTO EM POÇOS DE
CALDAS.**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Área de concentração: Desenvolvimento Social.

Orientador(a): Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

FRANCA

2016

Muniz, Carolina Villas Boas.

Políticas de desenvolvimento territorial como forma de combate à exclusão social : uma análise da política de promoção do comércio justo em Poços de Caldas / Carolina Villas Boas Muniz. – Franca : [s.n.], 2016.

84 f.

Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas).
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Orientador: Agnaldo de Sousa Barbosa

1. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociais. 2. Exclusão social. 3. Políticas públicas. I. Título.

CDD – 338.9

CAROLINA VILLAS BOAS MUNIZ

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO
FORMA DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DA
POLÍTICA DE PROMOÇÃO DO COMÉRCIO JUSTO EM POÇOS DE
CALDAS.**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Análise e Planejamento de Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Presidente _____

Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa, UNESP/Campus de Franca

1º Examinador _____

Dr. (a) Paula Regina J. P. Pavarina, UNESP/Campus de Franca

2º Examinador _____

Dr. Nardel Luiz Soares da Silva, UNIOESTE

Franca, _____ de _____ de 2016.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a oportunidade de fazer parte da I turma do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, turma tão querida e especial, que me ensinou muito da vida e do mundo acadêmico. Também sou grata pela disponibilidade e dedicação dos excelentes professores que tivemos contato, às vezes breve, mas cada minuto muito bem aproveitado. Agradeço as discussões com pontos de vista tão abrangentes – mas sempre respeitosos e de grande valor - graças a interdisciplinaridade do curso e dessa turminha incrível!

Agradeço às meninas que me acolheram com muito carinho no apartamento 13, permitindo que cumprisse mais esta jornada unespiana com muita alegria. Obrigada, Camila e Pamela!

Por fim, sou grata ao meu orientador, Professor Doutor Agnaldo de Sousa Barbosa, pelo imenso apoio em todos os momentos, e à minha família, sem eles, seria impossível concluir esta jornada.

MUNIZ, Carolina Villas Boas. **Políticas de Desenvolvimento Territorial como forma de Combate à Exclusão Social: Uma análise da Política de Promoção do Comércio Justo em Poços de Caldas.** 2016. 84 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

RESUMO

O presente trabalho corresponde a dissertação de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP/Franca. A pesquisa que dá origem a esta dissertação trata de três temas principais: o desenvolvimento territorial, o combate à exclusão social e as políticas públicas como meio para atingir o desenvolvimento e melhores níveis de justiça social. Para analisar tais questões, realizou-se estudo acerca da experiência de promoção do Comércio Justo em Poços de Caldas, município do interior do estado de Minas Gerais. Para alcançar os objetivos traçados, investigou-se – sob a perspectiva do desenvolvimento territorial - o processo de certificação *Fairtrade* da produção de café de uma comunidade rural do município e, também, como se deu a implementação do projeto envolvendo toda a cidade, sua inclusão na agenda política da administração municipal em questão, a participação de outras entidades e também a dinâmica deste tipo de gestão (que conta com órgãos públicos, privados e também voluntários da comunidade). Com base nessa investigação, buscou-se observar a possibilidade deste caso ser a materialização da hipótese da pesquisa, qual seja, se a política de promoção do Comércio Justo em Poços de Caldas é uma forma de fomento ao desenvolvimento territorial que tem como resultado a melhoria das condições sociais. O estudo tem como embasamento teórico-metodológico literatura científica que trata dos temas das políticas públicas de desenvolvimento, com destaque para aquelas que vislumbram lugar de destaque para a dimensão do território, além daquelas que discutem a temática da justiça, emancipação e autogestão. Entre as fontes utilizadas para a realização deste trabalho estão estudos, dados e relatórios feitos pela Prefeitura de Poços de Caldas, entre outros documentos que abordam experiências *Fairtrade*. Serve também de fonte à pesquisa informações encontradas em bases de dados do governo federal, tais como a RAIS e relatórios da SECEX, assim como dados obtidos a partir da aplicação de um questionário aos produtores envolvidos no movimento. A pesquisa conclui que, apesar de ainda haver muito para ser desenvolvido, o movimento *Fairtrade* em Poços de Caldas tem impacto positivo na vida dos produtores rurais que participam, além de benefícios para todo o município.

Palavras-chave: políticas públicas. exclusão social. desenvolvimento econômico. desenvolvimento social. Comércio Justo.

MUNIZ, Carolina Villas Boas. **Territorial Development Policies As A Form Of Fight Against Social Exclusion: An Analysis Of The Promotion Policy Of Fairtrade In Poços De Caldas**. 2016. 84 f. Dissertation (Professional Master's Degree in Planning and Analysis of Public Policies) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

ABSTRACT

The present study correspond to the Master's dissertation developed in the course of the Postgraduate Programme at Planning and Analysis of Public Policies of UNESP/Franca. The research that originates this dissertation has three main topics: territorial development, the fight against social exclusion and public policies as a way to achieve development and better levels of social justice. In order to analyse this topics, a study about the experience of promoting Fairtrade in Poços de Caldas, a country side town of Minas Gerais State, was held. To accomplish the stated goals, the Fairtrade certification process of coffee production of a rural community was investigated – from the perspective of territorial development – and also, how the project that involved various actors of the city was implemented, its inclusion at the political agenda of the local administration, the gathering of other entities e also the dynamic of this type of management (involving public and private institutions and volunteers from the community). Based on that investigation, was verified the possibility of this case being the materialisation of the research hypothesis, which is, if the promotion policy of Fairtrade system in Poços de Caldas is a source of encouragement for territorial development that has as an outcome better levels of social conditions. This study has as theoretical and methodological background scientific literature covering themes about public policies for development, highlighting the territorial dimension, and also works that discuss the matter of justice, emancipation and self-management. Among the sources for conducting this study are investigations, data and reports made by the local administration, and other documents that describes Fairtrade experiences. Information found in data bases of the federal government, such as RAIS and reports of SECEX, as data extracted applying a questionnaire to the producers involved with the Fairtrade system, are also another research source. The research concludes that, even though there is a lot to develop, the Fairtrade system has a positive impact at the producers life's, beyond benefits for the whole city.

Key-words: public policies. Social exclusion. economic development. social development. Fairtrade.

LISTA DE SIGLAS

ATOS – Alternative Trade Organisations

FLO – *Fairtrade Labelling Organisation*

IFAT – *International Federation of Alternative Trade*

MCC - *Mondragón Corporación Cooperativa*

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

PT – Partido dos Trabalhadores

PPS - Partido Popular Socialista

PSO – *Public Service Oriented*

RAIS –Relação Anual de informações Sociais

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequeno Empresas

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

UE –União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DO ESTUDO	12
2.1 Políticas Públicas: análise como metodologia de trabalho e contextualização teórica	12
2.2 Do Global ao Local: Inserção nas Relações Internacionais.....	25
3. CAPÍTULO 2 – PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL	30
3.1 A Questão da Exclusão Social: Interpretações e Estratégias Para Sua Superação.....	30
3.2 A Promoção do Desenvolvimento Econômico-Social e Seus Condicionantes	39
4. CAPÍTULO 3 - O COMÉRCIO JUSTO COMO FORMA DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL	53
4.1 O Sistema <i>Fairtrade</i>	53
4.2 O Comércio Justo em Poços de Caldas: A Associação ASSOD'ANTAS ..	55
4.3 O Movimento “Poços Cidade de Comércio Justo.....	56
4.4 A Compreensão Do <i>Policy Cycle</i>: O Comércio Justo Como Política Pública	57
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PRODUTORES ASSOCIADOS À ASSOD'ANTAS.....	81

1. Introdução

O presente trabalho corresponde à dissertação de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP/Franca.

Sendo assim, a pesquisa que dá origem a esta dissertação trata de três temas principais: o desenvolvimento territorial, o combate à exclusão social e as políticas públicas como meio para atingir o desenvolvimento e melhores níveis de justiça social. Para analisar tais questões, realizou-se o estudo de caso acerca da experiência de promoção do Comércio Justo em Poços de Caldas, município do interior do estado de Minas Gerais¹. Para alcançar os objetivos traçados, investigou-se - sob a perspectiva do desenvolvimento territorial - o processo de certificação *Fairtrade* da produção de café de uma comunidade rural do município e, também, como se deu a implementação do projeto envolvendo toda a cidade, sua inclusão na agenda política da administração municipal em questão, a participação de outras entidades (como o SEBRAE, por exemplo, que teve papel fundamental na realização da iniciativa) e também a dinâmica deste tipo de gestão (que conta com órgãos públicos, privados e também voluntários da comunidade). Além disso, como forma de avaliar o impacto da iniciativa, foram utilizados dados primários, como entrevistas com envolvidos e a aplicação de um questionário para os produtores associados à ASSOD'ANTAS (Apêndice A).

Com base nessa investigação, buscou-se observar a possibilidade deste caso ser a materialização da hipótese da pesquisa, qual seja, se a política de promoção do Comércio Justo em Poços de Caldas é uma forma de fomento ao desenvolvimento territorial que tem como resultado a melhoria das condições sociais.

Ao longo do tempo, as teorias que abordam o tema do desenvolvimento sofreram diversas transformações e só recentemente a perspectiva do desenvolvimento territorial, ou ainda, da governança territorial, ganhou espaço. Esta seria uma nova forma de gestão, um híbrido que envolve os setores público e privado, além de permear os âmbitos local e global. Este novo panorama surge com a

¹Poços de Caldas tem no turismo uma de suas principais atividades econômicas, seguido por indústrias e produção rural. Geograficamente, tem localização estratégica, pois fica a menos de 500 km das capitais Belo Horizonte (MG) e Rio de Janeiro (RJ), e a 243 km de São Paulo (SP). Com relação ao relevo, possui altitude média de 1300 m e é rodeada por montanhas que chegam a 1800 m. Poços é o principal polo socioeconômico da região do sudoeste mineiro e de acordo com o último censo do IBGE, a população é de 152.435 habitantes.

descentralização da administração Estatal e a desconcentração industrial (COCCO, 2006).

Como uma das consequências destas transformações a literatura acadêmica tem demonstrado que, por mais controverso que possa parecer, o local tem tido cada vez mais destaque na era da globalização, tornando territórios antes esquecidos, agentes da economia internacional (e também das relações internacionais), inseridos nessa nova fase de reestruturação produtiva do capitalismo. Isso porque a globalização transformou os modelos de produção, tornando-a mais flexível, com maior velocidade dos fluxos de capitais, além de mudanças nos hábitos de consumo e nos padrões culturais (Paula, 2008). Dessa forma, a globalização, assim como o advento das novas tecnologias da comunicação e da informação, possibilitou que a instalação de plantas industriais fosse geograficamente independente do seu mercado consumidor e também permitiu o surgimento de novos nichos de mercado, voltados a demandas específicas.

Como fator responsável pelo surgimento de tais nichos favorecidos pela globalização, estão as políticas de promoção de conceitos sustentáveis e socialmente responsáveis. Instituições públicas e ONGs preocupadas em tornar as pessoas engajadas em diversas áreas realizam campanhas educacionais de diferentes modelos com o intuito de mudar hábitos e fortalecer práticas que de alguma forma busquem melhores condições de vida para as pessoas. Assim, como consequências destas políticas de conscientização, criam-se demandas que exigem do poder privado e também do público (já que os criadores da política devem ser os primeiros a cumprir as exigências) produtos e posturas condizentes com estes conceitos propagados. De certa forma, os diferentes setores da sociedade são pressionados a contribuir – seja por meio de programas ou de pequenas atitudes – para que, por exemplo, se diminuam as guerras, o aquecimento global, a fome mundial, a criminalidade, o analfabetismo ou para que simplesmente as pessoas possam viver de forma minimamente adequada.

Sendo assim, o nicho dos consumidores conscientes tem se expandido muito nos últimos tempos, preocupados com o processo de produção no que concerne, principalmente, a questões sociais e ambientais. Tais consumidores estão dispostos a pagar mais por um produto que lhes garanta qualidade e respeito ao meio ambiente e ao trabalhador envolvido. Dessa forma, pode-se argumentar que, por meio da ação pública e privada que tem por objetivo criar condições para emancipação social ou

para a justiça social – que age como estímulo ao consumo consciente - essa nova fase do sistema capitalista tem o desafio de ir além da busca pelo lucro máximo, podendo assim, dar espaço a outras discussões.

Em conhecido trabalho no qual discute as possibilidades teóricas e práticas da ação social emancipatória diante da hegemonia do capitalismo global, Boaventura de Sousa Santos (2003) faz referência ao Comércio Justo como uma forma alternativa de mercado que supre esse novo nicho no qual os produtores e os consumidores dividem os benefícios e os encargos de uma produção que agrega valores sem abdicar da qualidade.

O sistema *Fairtrade*, ou Comércio Justo, é uma parceira comercial baseada na transparência e confiança entre as partes, que ampara os menos favorecidos pelas leis do mercado, buscando a diminuição da pobreza e o desenvolvimento sustentável. O Comércio Justo tem por objetivo aproximar compradores e vendedores, principalmente do mercado de *commodities*, que respeitem os princípios-chave estabelecidos por este sistema. Estes princípios envolvem comprometimento do comprador com o preço justo – gerando oportunidade para produtores marginalizados –, e em troca os produtores devem cumprir exigências como: organização democrática dos produtores envolvidos, respeito à legislação nacional e a normas internacionais – inclusive em relação à mão de obra infantil –, respeito ao meio ambiente e a valorização do trabalho feminino.

Neste trabalho, o caso estudado é o da ASSOD'ANTAS, cooperativa de café do município de Poços de Caldas. A iniciativa começou no município em 2009 e tem obtido resultados significativos. Como consequência de seu desenvolvimento, Poços de Caldas ganhou o título de primeira “Cidade de Comércio Justo” em um país produtor em 2012. Esta experiência será estudada mais a fundo no decorrer deste trabalho.

Por último, deve-se considerar também, a atuação do governo brasileiro em sua estratégia para promover o desenvolvimento regional. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, elaborada pelo Ministério da Integração Nacional, tem por objetivo promover o desenvolvimento, principalmente em regiões periféricas (sem excluir do processo regiões que já possuem certo peso na economia nacional) e, espelhando-se nas iniciativas europeias, buscar a coesão territorial com relação a índices econômicos e sociais. A PNDR estabelece a meta de se tornar uma política de Estado e não apenas de governo, ou seja, passar a ser prioridade para quaisquer

governos que venham a administrar o país, perpetuando-se na agenda política nacional. A convergência com o objeto da pesquisa também é notória, pois a PNDR estabelece que se deva buscar “a promoção de uma verdadeira igualdade de oportunidades para os cidadãos, independente do local em que vivam” (Ministério da Integração Nacional, 2010, p. 70).

Dessa forma, a proposição desta pesquisa encontra justificativa também na perspectiva de verificação da convergência entre as intenções da PNDR e a política de promoção do Comércio Justo em Poços de Caldas, buscando inferir a existência de pontos de convergência entre as políticas de desenvolvimento territorial levadas a cabo nas diferentes esferas de poder. E, assim, justifica-se também a relevância do estudo deste tema.

A partir dessas considerações então, este trabalho divide-se em três seções referentes à pesquisa. Na primeira, busca-se demonstrar a metodologia de trabalho que é utilizada nesta pesquisa para a análise das políticas públicas e em seguida, a compreensão do movimento de inclusão das localidades na globalização e a inserção da pesquisa nas relações internacionais. No segundo capítulo, faz-se uma reflexão acerca da principal questão levantada por esta pesquisa: o desenvolvimento econômico e social aliado ao combate à exclusão social. O capítulo seguinte é dedicado ao estudo de caso da pesquisa, o sistema *Fairtrade*, além da análise da política de promoção deste sistema, à luz das teorias tratadas nas seções anteriores, fazendo-se um balanço dos resultados obtidos. E por último, têm-se as considerações finais, levantando os principais pontos trazidos por este trabalho e as referências bibliográficas da pesquisa.

2. Capítulo 1 –Contextualização Teórico-Metodológica do Estudo

2.1 Políticas Públicas: análise como metodologia de trabalho e contextualização teórica

Na ciência política, especificamente nos estudos sobre as políticas públicas, há um esforço para sistematizar todas as esferas envolvidas neste fazer público tão abrangente, que envolve diversas dimensões ao longo de seu processo, de forma a tornar essa área do conhecimento – que conjuga saberes teóricos e empíricos – mais inteligível. Neste sentido, primeiramente, definem-se três âmbitos da análise de políticas públicas, a chamada *Policy Analysis: Polity, Politics e Policy*. Klaus Frey (2000, p. 216) os define neste trecho:

De acordo com os mencionados questionamentos da ciência política, a literatura sobre 'policy analysis' diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de 'polity' para denominar as instituições políticas, 'politics' para os processos políticos e, por fim, 'policy' para os conteúdos da política.

Esses três termos representam os principais âmbitos envolvidos em todos processos da Análise de Política. Este campo tem como objetivo compreender a política desde o início, antes de mesmo de ela ser elaborada – mais exatamente, desde o ponto da percepção de que uma intervenção pública numa determinada situação se faz necessária – e tudo que está relacionado à política até o seu fim. Serafim e Dias (2012, p. 122) definem o *Policy Analysis* como:

O campo (...) que busca possibilitar o entendimento do processo de elaboração das políticas públicas e as suas características (quais instituições e atores sociais estão envolvidos, como ocorreu a identificação dos problemas que entraram na agenda política, as coalizões existentes e seus interesses, os mecanismos e intervenção existentes etc.).

Já com relação à compreensão das etapas da política em si, tem-se o estudo do *Policy Cycle*, definido por Frey (2000, p. 226) como:

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Para Silva e Dagnino (2011) essa divisão é muito mais lógica, do que cronológica, e “a decomposição de uma política em momentos é uma ferramenta útil, uma vez que permite compreender a política através de uma análise processual” (SILVA, DAGNINO, 2011, p. 174).

Antes de analisarmos cada item do *Policy Analysis* e do *Policy Cycle*, é fundamental a compreensão de algumas questões. Existem diversas interpretações possíveis envolvendo o Estado e as políticas públicas. Serafim e Dias (2012, p. 125) afirmam que as políticas públicas são o Estado em movimento, e além disso, “Políticas públicas não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida), mas também como aquilo que ele deixa de fazer” (SERAFIM, DIAS, 2012, p. 124).

Com efeito, o objeto de estudo deste trabalho não deve ser considerado uma ciência exata, com padrões bem delimitados. O Estado e as políticas públicas são – como reflexo de quem os opera – instituições vivas, que refletem e interferem no meio que estão inseridos. Ou, nas palavras de Serafim e Dias, “não é adequado entender o Estado como uma máquina alheia à sociedade. Ele é, ao mesmo tempo, produto e catalisador das relações sociais. Ele é a materialização das contradições e das tensões presentes na sociedade” (SERAFIM, DIAS, 2012, p.123).

E a agenda política – segundo item do ciclo - é também, um reflexo dessas contradições. A agenda é o palco onde os conflitos e demandas são apresentados, avaliados e incorporados ou não à política de determinada gestão. Para exemplificar, Serafim e Dias (2012, p. 124) apontam o que seriamos principais itens das agendas políticas da América Latina em sua história republicana, ou seja, sendo possível encontrar um eixo comum de maior atenção dos governos latino-americanos nas últimas décadas, pode-se dizer que esses os temas foram:

Na história republicana da América Latina, as agendas foram constituídas por questões fundamentais como “Ordem e Progresso”, no final do século XIX; “Segurança e Desenvolvimento”; “Estabilidade e Crescimento”; “Governabilidade e Produtividade”; “Ajuste e Revolução Produtiva”; e, mais recentemente, “Questão Social”.

Mas antes da definição da agenda, primeiro tem-se o problema. Para Silva e Dagnino (2011), o problema é uma questão que “o poder público reconhece a necessidade de elaborar uma política pública para sua resolução” (SILVA, DAGNINO, 2011, p. 175), e completam:

O reconhecimento de um problema público não é um dado objetivo. Todo problema público é construído socialmente. Ele é reconhecido e aceito como tal por meio de conflitos entre os atores sociais: alguns atores lutam politicamente (politics) para fazer com que outros reconheçam uma dada situação social como um problema público e para que o governo intervenha para solucioná-lo (SILVA, DAGNINO, 2011, p. 175).

O problema trazido por esta pesquisa – que será abordado mais detalhadamente ao longo do trabalho – é a baixa rentabilidade da produção de café e as condições de trabalho vivida pelos pequenos produtores rurais de Poços de Caldas, que, apesar de profundamente ligados à terra, não viam mais possibilidade de dedicar-se ao cultivo em meio à concorrência dos grandes produtores e à dependência dos atravessadores. Entrou na agenda política, portanto, quando essa contradição se tornou urgente, com possibilidade de consequências graves para a economia do município, além do prejuízo social. E da mesma forma, tornou-se uma política pública não por uma decisão autônoma e independente da gestão pública, mas sim pela atuação de diversas entidades da comunidade local, além da vontade que os próprios produtores (receptores e atores atuantes na implementação da política formulada) tiveram em participar do processo.

Nesse ponto, já aplicamos os primeiros itens do *Policy Cycle* que apresenta Klaus Frey (2000) – a definição dos problemas e a formulação da agenda (ou *agenda-setting*). Em seguida, tem-se a formulação da política propriamente dita. Para Serafim e Dias (2012, p. 130), “O momento da formulação é a fase em que as opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas”. Mas, mais uma vez, por não se tratar de um objeto estático, deve-se ressaltar que uma fase do ciclo não necessariamente é começada após o fim da outra, ou cessa uma vez que esta foi iniciada. Muitas vezes, a solução está contida na identificação do problema (SERAFIM, DIAS, 2012, p. 130). Sendo assim, a formulação da política inicia-se no “processo decisório, no qual os atores políticos (...) influenciam, consideravelmente, a escolha das alternativas e o esqueleto da política pública” (SERAFIM, DIAS, 2012, p. 131). No caso tratado nesta pesquisa, é impossível distinguir a ascensão do problema à agenda política, da solução encontrada. Talvez possa se dizer que a oportunidade da implementação de um projeto pioneiro tenha sido tão influente na decisão de abraçá-lo, quanto o próprio problema em si.

Uma vez que a política é formulada, tem-se a sua formalização nos meios administrativos (SERAFIM, DIAS, 2012, p. 131). Após a existência formal da política, o próximo passo é implementá-la, ou seja, passar da teoria para a prática. Importante

destacar, que no processo de implementação, podem ser percebidos itens não considerados anteriormente. Dessa forma, pode-se dizer que a formulação da política continua em sua implementação, que dependendo do caso, pode ser sutil ou abrangente (SERAFIM, DIAS, 2012, p. 131).

Por último, como descrito por Frey (2000), temos a avaliação da política pública. É feita por último, mas não ao fim da política, como explicam Serafim e Dias (2012, p. 131):

A avaliação se apresenta como um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema. Os resultados dessa avaliação podem ocasionar três situações: 1. auxiliar na melhoria da política e, assim, na sua continuação; 2. finalizar a política existente; e 3. desenvolver uma nova política.

Os processos descritos e analisados brevemente nesse capítulo, serão melhor aplicados ao estudo de caso deste trabalho mais adiante. Neste momento, o objetivo é apenas levantar as variáveis que interferem no objeto de estudo e apresentar seus conceitos, formando assim, o arcabouço teórico necessário para compreensão da pesquisa— como um ponto de partida.

Além dos itens já levantados, para analisar as políticas públicas, também pode-se recorrer às teorias da Administração Pública como forma de compreender o que determina o tipo de política que será aplicada – ou seja, é o contexto, o pano de fundo do palco das negociações e ações do fazer público. Fazem parte das discussões deste campo, por exemplo, as formas de gerenciamento e obtenção dos resultados, separação de serviços e de esferas e o equacionamento investimento *versus* retorno, entre outros. Os modelos construídos pela Teoria Administrativa sugerem que à medida que tais questionamentos surgem, novos padrões são incorporados à prática administrativa, como forma de sanar os problemas levantados. Sendo assim, cada modelo é tido como uma tentativa de superação do anterior, ainda que este não desapareça totalmente, por assimilação proposital ou por incapacidade de eliminar totalmente as mazelas do sistema. Bresser-Pereira (2000), responsável pela reforma gerencial brasileira quando foi titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998), destaca que a emergência de fatos novos, exige novas decisões administrativas e, portanto, a mudança é constante e fundamental para se ter uma gestão de qualidade (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 7).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) – que é o documento que traduz as diretrizes do governo brasileiro à época, na presidência de Fernando

Henrique Cardoso – possui também uma análise das formas de administração pública, além do direcionamento para a reforma que se seguiu. Dessa forma, primeiramente, apresenta os três principais modelos de Administração Pública.

O primeiro é a Administração Patrimonial, que costuma ser relacionado a práticas como corrupção, nepotismo e ausência de separação entre as esferas pública e privada. Analisando sob a ótica da obra de Weber, seria a forma de administração da Dominação Tradicional, regida por relações de fidelidade pessoal ao soberano. Esta forma de administração é característica dos primórdios das formações dos Estados, perdurando principalmente até a ascensão dominante do capitalismo e da democracia. Ainda assim, o poder patrimonial pode ser sentido em diversos âmbitos de nossas vidas, muitas vezes sem que se questione a legitimidade deste tipo de dominação. No entanto, atualmente na administração pública, a postura patrimonial é altamente criticada, além de condenada legalmente. O que não significa que estejamos completamente livres desta forma de poder: os escândalos de corrupção, as práticas coronelistas, apadrinhamentos, abusos de poder, entre outros desvios, ainda são parte de nosso cotidiano e hoje são vistas como má conduta.

Porém, como a economia capitalista moderna exigiu a especialização da administração dos recursos e a mínima intervenção política nos negócios, novas práticas acabam sendo desenvolvidas para suprir tais interesses e viu-se emergir, então, o modelo Burocrático. Ainda de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), justamente em contraposição à forma anterior, a burocracia carrega consigo as marcas da impessoalidade, do formalismo, do controle, da desconfiança prévia e é regida pelo poder racional-legal weberiano. Assim, engendram-se condutas que prezem por estes princípios, como as contratações por mérito, os procedimentos-padrão, as diversas formas de registros das atividades desenvolvidas entre outras formas de controle das ações pelo sistema burocrático para evitar fraudes. Seu objetivo máximo, então, seria a proteção da coisa pública contra as práticas patrimonialistas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 7).

Com efeito, o controle em larga escala acabou se tornando um peso excessivamente penoso para a administração pública. Vigiar tornou-se função principal do funcionário público, em vez de servir aos cidadãos. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 7). Assim sendo, a burocracia hoje é confundida com uma série interminável de procedimentos que afastam a sociedade dos serviços públicos, fruto da ineficiência. Além disso, a administração pública foi cada vez mais sendo

permeada pelas necessidades e pela lógica do mercado. Sendo assim, um novo paradigma de administração, com vistas ao aumento da eficiência na gestão e garantia de maior retorno para cada investimento feito, ganhou notoriedade e em meados da década de 90 foi chamado de modelo Gerencial. De acordo com Abrucio (1997, p.7), o modelo burocrático entrou em crise, pois:

Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. É a partir desse processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade nos serviços públicos.

Bresser-Pereira (2010) destaca, igualmente, outro viés da reforma, no qual se salienta a preocupação com a maior eficiência nos resultados, mas em decorrência de uma transformação social. Neste aspecto, inicia seu trabalho intitulado “Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial” com a seguinte ponderação:

Após a Segunda Guerra Mundial, a democracia permitiu que os trabalhadores e as classes médias aumentassem suas demandas por serviços sociais, transformando o Estado Democrático Liberal em Estado Democrático Social – uma forma de Estado na qual o consumo coletivo relativamente igualitário é importante. Este, por sua vez, implicou um aumento considerável do tamanho da despesa pública e, em consequência, tornou-se claro que a administração burocrática, que se propunha apenas a tornar a ação do Estado efetiva, não era eficiente. A Reforma Gerencial que emergiu a partir dos anos 1980 foi uma resposta à demanda por maior eficiência na oferta de serviços públicos para o consumo coletivo e serviu para legitimar o Estado Social (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 112).

Além disso, podem-se citar outras características que, de modo geral, são atribuídas ao modelo gerencial: a flexibilização da gestão, a mudança de foco – saindo dos processos para os resultados –, como forma de reduzir o peso adquirido pelo controle, a descentralização de funções e o incentivo à criatividade. No Brasil, a iniciativa de reformulação veio com o já mencionado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995) que primava pela “eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 17).

Todavia, a própria administração gerencial já passou por diversos processos de aprimoramento e pode ser então, subdividido em três formas de gestão: o modelo Gerencial Puro, o *Consumerism* e o *Public Service Orientation*.

Antes de explorarmos cada caso do modelo gerencial, cabe destacar aqui que a prática administrativa passa por transformações não só pela percepção de falhas nos modelos anteriores. É preciso compreender que as sociedades também sofrem mudanças que interferem em diversos âmbitos, inclusive nas formas de gestão empregadas. Luiz Fernando Abrucio destaca particularmente a influência da globalização e da ideologia neoliberal presente nas administrações públicas desde o final do século passado, uma vez que houve um “enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais, (o que) resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados Nacionais” (ABRUCIO, 1997, p. 9). Abrucio (1997, p. 6) ressalta que o modelo burocrático não foi a única dimensão que entrou em crise neste momento:

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional — telecomunicações e petróleo, por exemplo. O Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

As outras duas dimensões, a “era keynesiana” e o Welfare State, trazidas nesta citação, serão abordadas mais adiante. Também cabe ressaltar aqui que este tópico apresenta uma síntese de um tema bastante polêmico, alvo de muitas discussões e posicionamentos. O objetivo proposto para esta seção, porém, não é esgotar este tema, e sim, permitir o mínimo de compreensão das análises feitas no âmbito da Teoria Administrativa sobre as formas de gestão já aplicadas, para posterior entendimento do desenvolvimento da pesquisa.

Sendo assim, o modelo gerencial, ou *managerialism*, é oriundo deste momento da globalização. Inicialmente, tem-se o modelo Gerencial Puro, que tem como objetivos principais melhorar a economia e aumentar a eficiência. Seu expoente máximo é o governo Margaret Thatcher, que assumiu o poder no Reino Unido com o desafio de reestruturar a burocracia britânica após fortes críticas da população. Os contribuintes estavam insatisfeitos com a quantidade e qualidade do serviço público (ABRUCIO, 1997, p.15).

Para tanto, a primeira-ministra propôs algumas medidas, entre elas, a definição clara das responsabilidades de cada funcionário e dos objetivos organizacionais e também a consciência a respeito do valor dos recursos, almejando reverter os problemas enfrentados. Como forma de alcançar estas medidas, era preciso, primeiramente, instituir a realização de avaliações de desempenho e o controle orçamentário. Dentre estas duas propostas para sanar os problemas da burocracia inglesa, o controle orçamentário se resumiu a grandes cortes nas receitas. Já para a avaliação de desempenho, a solução foi o estabelecimento da administração por objetivos, que viabilizava a mensuração da avaliação por produtividade (ABRUCIO, 1997, p.17).

Outro ponto levantado por Abrucio (1997, p. 17) que pode ser observado no governo Thatcher foi a descentralização ou desconcentração de poderes:

A descentralização administrativa constituiu-se em uma outra opção organizacional importante. Seu objetivo precípua foi aumentar a autonomia das agências e dos departamentos. É importante notar que a descentralização era concebida a partir de uma definição clara dos objetivos de cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e controle do Poder Central. Desta forma, apesar da propaganda governamental favorável à descentralização, o que acontecia era uma desconcentração de poderes.

Pode-se perceber, então, que a tendência à descentralização já era presente, ainda que de forma gradual e restrito ao plano administrativo: apesar de ser ainda um movimento muito tímido, a transferência de poderes é notável, conferindo mais autonomia às instâncias locais, no caso, em nome da flexibilidade gerencial.

Porém, o Modelo Gerencial Puro encontrou dificuldades. Por ter forte influência da administração empresarial, identificou-se certa resistência em perceber o caráter político da administração pública. Questões relacionadas à avaliação de desempenho – que era uma das propostas principais de reformulação do sistema – se tornam mais complexas no âmbito público, pois devem levar em conta valores como equidade e justiça.

Em seguida, ainda com a perspectiva empresarial, surge a administração gerencial chamada de *Consumerism*, que foi o auge da influência do mercado na gestão pública, considerando os cidadãos meros consumidores do serviço público. Contudo, os administradores ainda não haviam percebido o descompasso do modo empresarial *versus* público, e este problema se aprofundou. Isto, pois ao procurar aumentar o grau de satisfação dos cidadãos, este modelo administrativo o fez sob o

paradigma do consumidor, como se o receptor dos serviços públicos fosse simplesmente um cliente. Investiu-se no chamado *Total Quality Management* (ou administração da qualidade total), que se resumia à busca pela satisfação do público a partir das leis do mercado, ou seja, reconhecendo as demandas, as necessidades do “cliente” (ABRUCIO, 1997, p. 20).

O problema mais uma vez está na não percepção de que é essencial a equidade de oferta dos serviços públicos para a população. Abrucio (1997, p. 24) descreve este momento na seguinte passagem:

Os burocratas por sua vez, poderão fazer de tudo, inclusive atos discricionários, para atender **ao grupo organizado de consumidores**, já que os funcionários públicos dependem, no modelo gerencial, da avaliação dos clientes para obter avanço profissional, melhoria de salários e até, em último caso, para manter o próprio emprego. Entre a avaliação dos consumidores e os atos dos funcionários deve haver normas e regras que permitem garantir o interesse público (grifo nosso).

Além de estimular condutas que não são legítimas no espaço público para satisfazer os clientes e obter boas avaliações, este tipo de conduta faz com que grupos organizados de consumidores obtenham vantagens do serviço público – como um grande fornecedor possui maior poder de barganha em relação ao comprador na lógica mercadológica -, o que fere o princípio de justiça e equidade dos serviços públicos. Além disso, para as instituições servidoras também é prejudicial, pois se criam dinâmicas opostas: um círculo virtuoso apara aqueles em que este sistema funciona (bons serviços, boas avaliações, aumento de recursos) e outro vicioso para aqueles que já se encontravam em dificuldade (serviços ruins, avaliações ruins, poucos recursos). As consequências também ferem a equidade dos serviços, já que a parcela da população que é atendida por um serviço ruim, dificilmente terá este quadro revertido.

Porém, há pontos também positivos da influência da administração empresarial. O modelo gerencial chamado *Consumerism* é pautado pelo foco na flexibilidade, conferindo mais autonomia aos funcionários. Para tanto, ocorre a substituição na “administração por planejamento” por uma administração pautada pela estratégia. Para Abrucio (1997, p. 20), a principal diferença entre as duas formas é que:

Na primeira prevalece o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, o melhor programa a ser cumprido. Já na lógica da estratégia, são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em

cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais.

Além disso, ocorre também outra mudança fundamental: se substitui a busca da eficiência pela efetividade, ou seja, o objetivo da administração pública deixa de ser meramente quantitativo (baseado em parâmetros de produtividade) para ser também qualitativo.

Por último, temos o modelo chamado de *Public Service Oriented* (PSO) que traz à discussão conceitos como *accountability*, transparência, participação política e é o primeiro a atender para as questões problemáticas relacionadas à equidade e justiça. Este modelo tenta utilizar tudo que se construiu na administração gerencial em proveito do cidadão. Primeiro, indica que a iniciativa de flexibilização e descentralização dos poderes – que ocorre desde o início do modelo gerencial – pode ter grandes resultados: os governos locais autônomos (ou com algum grau de autonomia) permitem a participação popular não só na política, mas também na administração pública. Essa necessidade de atuação próxima ao público-alvo já tinha grande destaque no *Consumerism*, entretanto, com o foco empresarial, que não percebe os benefícios de tornar o “cliente” em cidadão que atua na administração pública, em vez de tratá-lo apenas como receptor dos serviços (ABRUCIO, 1997, p. 26).

Assim, o modelo *Public Service Oriented* (PSO) valoriza o coletivo e a atuação local – atuação esta, cada vez mais oportuna e necessária às localidades –, inserindo a população e instâncias subnacionais na busca pela diminuição das assimetrias regionais, com vistas à equidade e justiça nos serviços públicos.

Além dos esforços percebidos para aperfeiçoar a gestão e sintetizados anteriormente, também pode-se destacar algumas iniciativas que tentam contribuir para tal esforço. Ainda de acordo com o paradigma da participação dos cidadãos nas administrações, anteriormente explorado, há duas propostas que podem ser analisadas. Uma delas é o governo eletrônico, que pode ser definido como uma ferramenta que tem por objetivo “se tornar efetivamente um canal de comunicação entre a administração pública e seus usuários” (DINIZ, 2009, p. 15). Para tanto, é preciso disponibilizar *online* todo tipo de informação que ajude o cidadão a encontrar facilmente o tipo de serviço que precisa e, dentro do possível, tornar os próprios serviços disponíveis na web.

O melhor exemplo de uso das tecnologias num serviço público é o novo sistema brasileiro de declaração de renda: um serviço que auxilia o governo na vigilância do

pagamento dos impostos e que facilitou a realização da declaração. O que se questiona é que este tipo de tecnologia só foi empregado num serviço que beneficia, sobretudo, o próprio governo na tarefa de arrecadação. Os serviços mais requisitados pela população, como saúde e trabalho, não caminham a passos tão largos no mundo digital. Ou seja, há um desalinhamento entre a oferta e a demanda dos serviços eletrônicos.

Outro princípio trazido pelo governo eletrônico com relação à participação da sociedade é o do compartilhamento de informações, ou *“many minds principle”* que significa abrir os dados governamentais. Este princípio, além de aumentar a possibilidade de transparência e *accountability* na administração pública, permite que os interessados opinem e criem soluções para os problemas públicos, que muitas vezes são tratados por funcionários que não são afetados por tais problemas. Neste mesmo sentido caminha outra proposta, *“peerproduction* ou *peering* – uma descrição do que acontece quando grupos de pessoas e empresas colaboram de forma aberta para impulsionar a inovação e o crescimento em seus ramos” (TAPSCOTT; WILLIAN, p. 21). Esta forma de colaboração tem mais adeptos no âmbito privado. Empresas como Linux, Youtube, Myspace e Wikipedia são fruto das contribuições de indivíduos sem vínculos com as mesmas. Mas segue o mesmo princípio do governo aberto, ou seja, a participação da sociedade para encontrar soluções que não foram obtidas internamente.

Voltando ao contexto brasileiro, sabe-se que o país passou por diversas transformações no âmbito político-social nas últimas décadas do século passado, que levaram à Constituição de 1988 e a diversas normativas que buscavam acompanhar o movimento internacional de modernização da administração pública. O decreto da Presidência da República de 1995, utilizado aqui como referência, traz a preocupação do governo brasileiro em se mostrar alinhado à busca por melhorias em sua gestão, como estavam outros países ao redor do mundo. Portanto, as reflexões sobre as políticas levadas a cabo internacionalmente no âmbito da Administração Pública, em muito podem nos dizer sobre a atuação governamental brasileira.

Trazendo a reflexão acerca do caso brasileiro, Bresser-Pereira argumenta que a reforma instituída no Brasil foi exitosa nos três âmbitos que foram propostos: institucional, cultural e no da gestão (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 2). Incumbido da reforma à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser-Pereira observa que, nessa função governamental, teve primeiramente que

vencer o desafio de convencer a população– e a própria classe política – que a reforma era viável e necessária (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 2). Ultrapassada essa etapa, após ganhar o apoio da opinião pública e da alta burocracia, o objetivo foi consolidar a reforma nos planos institucional e cultural. Três anos após o início da reforma, para Bresser-Pereira (2000), “A ideia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 2). Dessa forma, passou a defender que seu ministério fizesse parte de outra pasta, acreditando que isso poderia contribuir para sua implementação. Devido à maior autonomia orçamentária, a pasta escolhida foi a do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.3). Assim sendo, a reforma foi implementada e, mesmo que a presença de práticas burocráticas ainda tenha grande peso na administração pública, as bases para o desenvolvimento do modelo gerencial foram lançadas e muitas medidas foram efetivadas (PEREIRA, 2000, p. 2).

Bresser-Pereira (2000) analisa também, o viés ideológico da reforma. Como tratado anteriormente, a principal referência da reforma gerencial é de um governo conservador, o de Thatcher. Contudo, para esse autor a reforma brasileira se diferencia muito de uma de caráter neoliberal, conforme defende na reflexão a seguir (2000, p. 2):

Tornou-se comum afirmar que as reformas orientadas para o mercado que vêm sendo realizadas desde 1980 importam na passagem do Estado Produtor para o Regulador. Esta linguagem é perigosa, tem forte sabor neoliberal, na medida em que está afirmando que a reforma limita-se a privatizar serviços monopolistas ou quase monopolistas, e em seguida estabelecer agências reguladoras dos preços das empresas privatizadas. Por isso prefiro falar em uma Reforma Gerencial do Estado, e portanto que a transição da do Estado Produtor para o Estado Gerencial, que vai além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente, que financia a fundo perdido dos serviços sociais e de pesquisa científica, e age como capacitador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas.

Posteriormente, em outro trabalho já citado neste capítulo, Bresser-Pereira (2010) afirma que não restam mais dúvidas quanto ao caráter social da reforma:

Quando, em 1995, a Reforma Gerencial foi lançada no Brasil, ela também foi criticada como sendo neoliberal. Hoje, porém, essas acusações estão quase esquecidas tanto na Europa quanto no Brasil, porque ficou claro que sua consequência primeira foi fortalecer o próprio Estado e não enfraquecê-lo como almejavam os neoliberais (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 115).

No referido trabalho, Bresser-Pereira (2010) faz um balanço dos efeitos da Reforma Gerencial nos anos que seguiram à sua elaboração. Para este autor, dois

pontos foram extremamente positivos: a criação do SUS e do programa Bolsa Família. Bresser-Pereira (2010) acredita que ambas as experiências traduzem os princípios do modelo gerencial (principalmente, o aumento da eficiência da administração pública), porém com vistas a suprir demandas sociais importantes. No caso do SUS, o objetivo é garantir o direito universal à saúde, e o faz com baixos custos e qualidade razoável. No que diz respeito ao programa de transferência de renda do governo Lula que busca atender às famílias socialmente excluídas, Bresser-Pereira ressalta que seus resultados são indiscutíveis (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 116).

Dessa forma, vemos que a Reforma Gerencial iniciada no Brasil em 1995 foi implementada e está hoje inserida da administração pública brasileira de forma definitiva. Mesmo a mudança de governo que representou a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, não significou um retrocesso neste processo.

Com efeito, diante das reflexões levadas a efeito neste capítulo, destaca-se a análise das transformações ocorridas na administração pública e das teorias de Análise Política, que serão instrumentos importantes para compreensão e crítica do objeto dessa pesquisa. Destarte, salienta-se também que o incentivo e a necessidade da participação popular nas administrações (não somente públicas) é corrente e tem ganhado cada vez maior adesão. A promoção do Comércio Justo pode ser estudada sob a luz dessas novas possibilidades, pois, como ponderado acima, tal esforço tem sido reconhecido pela bibliografia acadêmica como alternativa positiva para a gestão pública –e também por este trabalho.

2.2 Do Global ao Local: inserção nas Relações Internacionais

Como já observado na introdução, as transformações decorrentes da globalização – pensada sempre no plano internacional – estão muito relacionadas à dimensão local. No item anterior, levantou-se as transformações ocorridas na administração pública em diversos âmbitos, nacional e internacional, e a interconexão dessas políticas com as localidades, promovendo a ascensão de novas práticas inclusivas e de destaque à participação local. Sendo assim, é importante a discussão de literatura científica específica a respeito dessa temática. Dessa forma, este trabalho

possui também aporte no campo científico das Relações Internacionais, cuja finalidade é auxiliar a compreensão da inter-relação entre o global e o local. No âmbito das teorias das Relações Internacionais, o objeto da pesquisa se insere no contexto da teoria da Interdependência Complexa. Partindo-se de autores como Keohane e Nye (2005), depreende-se que a teoria da Interdependência tem como bases fundamentais a emergência de atores não estatais ao cenário internacional, a dependência mútua dos atores gerada pelas relações assimétricas de custos recíprocos, o destaque para as assimetrias de cada nação como forma de cooperação econômica, ainda que isto não signifique um ambiente harmônico e de paz internacional, e a fragilidade das fronteiras interna e externa, pelo grande volume de relações comerciais.

Vemos na pesquisa a iniciativa privada internacional do Comércio Justo, juntamente com o governo municipal, e uma pequena comunidade como foco de tal empreitada, conferindo relevância para tais atores. A teoria da Interdependência tem como característica essa ascensão de atores subnacionais ao cenário internacional pelo fato de levar em consideração a multiplicação das interconexões. Com a facilidade de realizar transações sem precisar passar pelo crivo do Estado nacional, diversas organizações ganharam destaque. Além disso, essa movimentação independente da atuação do Estado de certa maneira enfraquece as fronteiras.

Outro ponto que podemos analisar dentro da teoria da Interdependência é a questão das assimetrias como especificidades locais aproveitadas para o desenvolvimento econômico, criando assim um produto exclusivo do local que entra no mercado de maneira competitiva. Isto, pois, conforme a teoria da Interdependência, as relações de dependência não são equilibradas, e os países têm diferentes poderes, diferentes formas de agir e de reagir a acontecimentos. Nesse ponto, as especificidades das produções colaboram para a competitividade de um produto, aumentando o poder de negociação do produtor.

E, por último, a cooperação, a partir do momento em que territórios mais desenvolvidos buscam a coesão econômica e social, investindo em regiões periféricas em vez de explorar o seu atraso. Segundo a Teoria da Interdependência, a cooperação é gerada pela relação de dependência dos países uns com os outros. Os países passam a compartilhar o sucesso uns dos outros e também seu declínio, pois o desenvolvimento e a queda de um país parceiro podem significar ganhos ou perdas para si mesmo. Os projetos desenvolvidos pela União Europeia– utilizados como fonte

para esta pesquisa no que diz respeito à implementação de políticas de desenvolvimento regional – são um exemplo da cooperação internacional e também intercontinental. Entre os projetos implementados, buscando a coesão por meio da cooperação, estão o projeto URBAN – que se dá nas regiões periféricas do continente europeu – e o projeto URB-AL – que ocorre em territórios fora do continente europeu, como por exemplo, países latino-americanos.

Esses dois projetos da UE demonstram que o princípio da cooperação, conforme ensejado na Teoria da Interdependência, demonstra grande potencial para a interpretação empírica. O Comércio Justo também é uma iniciativa que se desenvolve devido à inclinação à cooperação demonstrada pelos envolvidos no projeto. A iniciativa só ocorre pela percepção da necessidade da ação solidária, comprometida com o bem-estar daqueles mais prejudicados pelo mercado internacional. Cada consumidor que adquire um produto certificado pelo Comércio Justo – produto este, majoritariamente, oriundo de outros continentes - representa uma ação de cooperação internacional.

Ainda sobre os princípios da teoria da Interdependência, podemos destacar também outros pontos. Conforme analisa Armando Filho (2011, p. 10), estão entre os princípios dessa teoria “múltiplos canais de negociação, ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional e menor papel da força militar”. No que diz respeito à questão dos múltiplos canais de negociação, esse autor ressalta a perspectiva da existência de relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais – nesse último caso, chamando a atenção para as relações que ocorrem entre outros atores, que não os Estados nacionais.

Inserida nessa forma de relacionamento entre os atores em âmbito internacional está a paradiplomacia. Essa nova forma de diplomacia surge no contexto da globalização. Para Armando Filho (2011, p. 1), com a globalização:

As fronteiras dos Estados tornaram-se permeáveis, facilitando o acesso à informação, o fluxo de capitais pelo globo e um maior intercâmbio de ideias. Assim, as cidades, esferas locais dos territórios nacionais, passaram a sentir diretamente os impactos de tudo que ocorria no sistema internacional.

A inserção internacional de localidades então é a forma que estas possuem de não permanecerem como vulneráveis aos acontecimentos externos que passaram a atingi-los pela permeabilidade das fronteiras decorrente da globalização.

Assim, a paradiplomacia é caracterizada pela ação diplomática de unidades subnacionais, aproveitando as situações que lhe forem convenientes, e que não estão necessariamente alinhadas com a política externa nacional – e, portanto, não fazem parte da representação do Estado internacionalmente – configurando apenas como diplomacia local. Porém, a paradiplomacia é capaz de interferir na política externa de um país, sendo caracterizada pelo autor como parte do interesse nacional. O reconhecimento deste interesse por parte do Estado brasileiro está no repasse de verbas para localidades buscando a atração de investimentos externos, a criação da Assessoria de Relações Federativas (que seria uma forma de aproximar as relações internacionais brasileiras das sub-regiões do Estado através da instalação de escritórios do Itamaraty em algumas regiões do Brasil) e a organização de eventos ligados ao tema. Além disso, Armando Filho (2011) destaca a preocupação do Estado em ser o coordenador desse novo tipo de diplomacia, com a criação do Ministério das Cidades.

Da mesma forma, Armando Filho (2011) considera a paradiplomacia como uma extensão da política externa nacional – que desfruta de certa autonomia, mas que é impossível se desvincular da diplomacia nacional – e, portanto, defendendo os interesses do Estado internacionalmente a partir do local. Com isso, Armando Filho (2011) pretende destacar que a paradiplomacia não se desvincula da política externa nacional, e que a “inserção internacional das regiões conduz o Estado à sua própria inserção, sendo as paradiplomacias seguidoras das diretrizes de política externa que visem ao desenvolvimento do país, ainda que de forma adaptada às características de suas regiões” (ARMANDO FILHO, 2011, p. 29).

Como já foi dito, o processo de inserção de uma localidade em âmbito externo não deve ser caracterizado como a fragmentação da Política Externa de um país, mas sim, como a descentralização da mesma. Panayotis Soldatos, um dos primeiros a explorar esta terminologia, se refere a esta situação como a “segmentação” da diplomacia nacional por meio da paradiplomacia como um “processo de descentralização coordenada”, pois o Estado “coordena ou monitora a construção da política externa subnacional” (SOLDATOS, 1990, p. 40), demonstrando que a paradiplomacia pode ter certa autonomia, mas é atrelada ao poder nacional.

Neste sentido, a postura da Prefeitura de Poços de Caldas demonstra o potencial da paradiplomacia poços-caldense. Ainda que a inserção internacional da cidade não seja estruturada com a ambição de constituir um corpo paradiplomático

municipal – visto que a Prefeitura ainda não possui nenhuma secretaria que tenha como objetivo a internacionalização municipal – percebe-se a possibilidade de atuação paradiplomática visando ampliar os resultados das campanhas já realizadas (a certificação de produções de café e, desde a implementação do projeto “Poços Comércio Justo”, a comercialização de produtos certificados na cidade) e que pode até mesmo, ser pensada como uma forma de impulsionar o turismo local.

Importante relacionar este ponto do trabalho com o que foi apresentado no início deste capítulo. A descentralização das administrações públicas é um dos principais pontos da Reforma Gerencial desde Thatcher, como trazido por Abrucio (1997) e que vem sendo estimulado por diversas experiências.

Assim, as localidades se veem envolvidas em processo internacionais, posicionando-se em relação a eles ou não. A inserção internacional de localidades pode ser vista como a melhor forma que estas possuem de não permanecerem como vulneráveis aos acontecimentos externos que passaram a atingi-los pela permeabilidade das fronteiras decorrente da globalização.

A iniciativa do Comércio Justo surge como uma possibilidade de melhorar tal mercado, sem que para isso seja necessária uma mudança estrutural do sistema. De acordo com Meyer, diretor da *Fairtrade Labelling Organisations International - FLO*, O Comércio Justo pretende “usar as relações de comércio existentes e, simplesmente, oferecer dentro disso uma alternativa” (Schneider, 2007, p. 13).

Outra questão que vem se tornando relevante com relação ao desenvolvimento são os desafios trazidos pela globalização. Entre os fatores deste fenômeno tem-se o avanço tecnológico, principalmente das tecnologias de informação e comunicação, facilitando as transações econômicas além de outros tipos de negociação e trocas em âmbito internacional. Com isso, municípios e outros atores locais passaram a sofrer com as consequências de uma competição em nível global, demonstrando a necessidade de posicionar-se ativamente, inserindo-se internacionalmente, para não se colocarem como vulneráveis, frágeis frente a qualquer oscilação externa.

Assim, tem-se o fortalecimento do local em detrimento do nacional com relação à busca por desenvolvimento: os territórios precisam se tornar mais competitivos para enfrentar o mercado internacional e o fazem valorizando as vantagens que possuem. Um dos fatores que agregam valor à produção é a impressão de conceitos subjetivos, advindos da cultura local. Outra forma é a criação de conglomerados, arranjos produtivos em que os custos de produção e transação são reduzidos, aumentando

sua eficiência, valorizando o capital social e a organização associativista, fruto de ações coordenadas.

E, dessa forma, vê-se a conexão entre as relações internacionais, as políticas públicas e a busca pelo desenvolvimento, os principais pilares teóricos que a pesquisa aborda.

3. Capítulo 2 – Perspectivas do Desenvolvimento Econômico e Social e Combate à Exclusão Social

3.1 A Questão da Exclusão Social: Interpretações e Estratégias Para Sua Superação

O tema do desenvolvimento econômico e social é muito amplo e pode ser estudado por diversos vieses. Neste trabalho, procura-se entender este assunto aliado à questão da exclusão social. Dessa forma, tem-se como contexto o panorama traçado no capítulo anterior, tendo como destaque o capitalismo globalizado contemporâneo. Além disso, fundamenta-se em autores que estudam este estágio do sistema com a perspectiva de que, apesar das muitas vicissitudes, existem alternativas viáveis para reformá-lo, buscando o desenvolvimento em sua completude, sem se esquecer dos que podem estar à margem do sistema. Este é o cerne deste trabalho, ou seja, as possibilidades de se combater a exclusão social por meio do desenvolvimento econômico e social, com políticas públicas inovadoras – a exemplo da promoção do Comércio Justo em Poços de Caldas.

Para tornar mais fácil a compreensão do objeto da pesquisa, pode-se fazer um estudo primeiramente dos temas em separado e só depois, então, analisá-los em seu conjunto. Sendo assim, tomaremos a questão da exclusão social. A exclusão social é um conceito utilizado há relativamente pouco tempo e acredita-se que René Lenoir tenha sido o primeiro a utilizar a expressão na obra “Os excluídos, um francês em cada dez” (1974) (ZIONI, 2006).

Fabiola Zioni, em seu artigo “Exclusão Social: noção ou conceito” (2006), faz uma ampla pesquisa a respeito deste assunto e seu trabalho será abordado aqui como instrumento para identificar pontos importantes que envolvem o tema, como os autores que são referência e as principais discussões suscitadas. Zioni (2006) destaca que o termo tem sido alvo de diversas críticas por dois motivos: “limites da capacidade explicativa” e “uso abusivo do termo” (ZIONI, 2006, p. 16). Conforme observa, essa expressão acabou se tornando referência para diversos tipos de situações e foi exaustivamente utilizado, inclusive pela mídia, o que pode ter levado a um esvaziamento de seu significado e importância (ZIONI, 2006, p. 20). Além disso, a autora critica Lenoir, já que “não fazia nenhuma distinção entre questões decorrentes de disfunções conjunturais produzidas por mudanças de caráter econômico-social e aquelas decorrentes da reprodução dos mecanismos de segregação próprios de cada

sociedade” (ZIONI, 2006, p. 19). Porém, Zioni (2006), por meio do trabalho de diversos autores como Paugam (1996), D’Allondans (2003) e Escorel (1999), destaca também outros pontos e a importância dos estudos relacionados à exclusão social.

Primeiramente, Zioni (2006) traz a questão da causalidade da pobreza. A partir dos estudos sobre a exclusão social, passou-se a perceber que as mazelas sociais não eram consequências das ações individuais de cada pessoa, e começou a ser estudada como algo que a própria sociedade era responsável (ZIONI, 2006, p. 17). Os mercados, governos, instituições interferem na sociedade de modo que podem determinar quais indivíduos estarão à margem e quais serão incluídos.

Mas o termo sofreu resistência por parte dos marxistas, que inicialmente acreditavam se tratar de uma forma de afastamento da visão dialética (ZIONI, 2006, p. 19), pois pensar em excluídos sociais, ou seja, em indivíduos que não estão inseridos na luta de classes nem de um lado nem de outro, poderia soar aos defensores da visão marxista como uma visão deturpada da realidade que desviaria da questão principal, ou seja, a luta de classes. Porém, com o prolongamento da crise do Petróleo e consequente agravamento do desemprego, ficou mais clara existência do fenômeno da exclusão social (ZIONI, 2006, p. 20), além de reafirmar a questão da causalidade da pobreza: a crise aumentou em muito a pobreza, demonstrando que se tratava de uma questão conjuntural, e não de mero fracasso individual.

Em seguida, Zioni (2006) faz um trabalho de identificação de posicionamentos perante o tema da exclusão social de acordo com a orientação política e ideológica. A autora analisa que para os republicanos, a exclusão social seria uma questão de “deficiência de solidariedade mais do que uma questão econômica ou política” (ZIONI, 2006, p. 21); já os liberais, assumiriam a postura de que a exclusão social seria “uma experiência individual – a partir de critérios de eficiência ou de liberdade de escolha” (ZIONI, 2006, p. 21); por último, os socialdemocratas defenderiam o posicionamento de que a exclusão social seria “decorrente da interação entre classes sociais e o poder político que, numa ordem coercitiva, defenderia interesses dos grupos incluídos. Assim, o combate à exclusão seria efetuado por meio da extensão da cidadania” (ZIONI, 2006, p. 21).

Zioni (2006) também destaca que alguns autores, apesar de reconhecerem o fenômeno da exclusão e suas consequências, defendem que o indivíduo não passa por um processo em que fique de fato banido do convívio social. Castel (2003) e Moati

(2003), por exemplo, acreditam numa forma de enfraquecimento das relações sociais, mas sem perder o vínculo de pertencimento com a sociedade (ZIONI, 2006, p. 22-24).

Por último, Zioni conclui que não há consenso a respeito do tema da exclusão social, a não ser de que ele existe e é relevante em termos quantitativos e qualitativos (ZIONI, 2006, p. 27). E completa: “Autores que criticam a capacidade explicativa da expressão não negam o fato de que ela teve uma importância fundamental para que a sociedade tomasse consciência de problemas cuja magnitude estaria afetando sua integridade” (ZIONI, 2006, p. 27).

Amartya Sen – prêmio Nobel de economia no ano de 1998– é referência recorrente nesta pesquisa e também se dedicou ao tema da exclusão social no trabalho “Social Exclusion: Concept, Application, And Scrutiny” (2000) e, portanto, é importante fonte para esta seção. Sen, da mesma forma que Zioni (2006), destaca as transformações e diversas possibilidades de significação do termo. Dessa forma, ressalta que, inicialmente, o termo se referia apenas aos casos mais graves de exclusão verificados na França. Com o tempo, percebeu-se que havia mais indivíduos à margem da sociedade e que poderiam ser considerados frutos da exclusão social. Assim como observa Zioni (2006), o economista indiano verifica a existência de críticas relacionadas à superutilização do termo. Sen destaca a crítica que é feita no meio acadêmico pelo fato de essa expressão ser utilizada sem muito rigor científico, podendo se referir a qualquer tipo de situação social, que não necessariamente seja, de fato, um caso de exclusão social. Dessa forma, o primeiro esforço de Sen no referido estudo, é por delimitar este conceito para que seja possível restringir sua utilização. Por isso, procura definir a expressão determinando suas aplicações (SEN, 2000, p. 1).

Para tanto, Sen (2000) busca as raízes do “novo” termo. Esse autor verifica que para entender a exclusão social em contexto mais remoto historicamente é preciso ampliá-lo para a noção de “pobreza como privação de capacidades” – que é muito explorada por este autor em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” (2009) e será abordada com maior profundidade no decorrer desta seção. Sen entende que a pobreza como baixa remuneração é tida como principal razão para o empobrecimento, mas não o único. Há diversas formas de “vidas empobrecidas” não só pela falta de renda. A falta de liberdade é, para este autor, também um dos principais caminhos para a exclusão; mas Sen procura sempre fazer uso de uma ótica mais abrangente,

não atribuindo uma situação de exclusão social a apenas um fator, destacando o caráter multidimensional da questão (SEN, 2000, p. 4).

Para aprofundar-se na relação entre pobreza e falta de liberdade, Sen (2000) utiliza-se de estudos de Adam Smith. Smith define pobreza como não ser capaz de aparecer em público sem passar vergonha – ou seja, fica impedido do convívio social quem não se considera adequado para fazê-lo (isto em 1776, sendo que o termo exclusão social só passa a ser estudado por volta da década de 1970). Com base em Aristóteles, que considera o homem um ser inevitavelmente social, o sujeito que não pode aparecer em público está excluído de uma das condições intrínsecas ao ser humano (SEN, 2000, p. 5). E esta exclusão social levará a outras, pois limitará oportunidades econômicas e de emprego, moradia, entre outros. Ou seja, a exclusão social é uma privação de capacidade em si mesma a partir do momento em que não estar apto a conviver socialmente é um fator limitante, mas pode ser instrumento para outras formas de privação de capacidades, o que aprofundará a questão. Sen completa: “A exclusão social pode assim, ser constitutivamente parte da privação de capacidades como também a causa instrumental de diversos tipos de insuficiência de capacidades” (SEN, 2000, p. 5, tradução nossa)¹.

Além disso, ainda sob a mesma perspectiva de Smith, Sen (2000) defende a visão de que pobreza deve ser vista como a falta de liberdade para se fazer coisas importantes. Dessa forma, Sen põe em xeque a visão de que pobreza é somente a falta de remuneração. Se um indivíduo não tem remuneração, mas vive de certa forma em que isto não é necessário, por exemplo, em uma comunidade alternativa em que tudo é compartilhado, a falta de dinheiro não lhe causará problemas. Porém, se a construção de uma barragem transforma o ambiente desta comunidade, os impedindo de produzir alimentos como antes, a falta de rendimentos pode sim tornar-se uma fonte de privação. Com esta visão, Sen passa o foco para o que realmente causa a exclusão social, as privações de capacidades. A falta de renda pode ser apenas um mero instrumento da exclusão social (SEN, 2000, p. 6).

Retomando mais uma vez Adam Smith, Sen (2000) destaca que este autor defendia uma visão também bastante ampla da questão: “Ele estudou as características da exclusão social inserida num conceito mais amplo de privação como inaptidão para fazer coisas que se tem razão em querer fazer” (SEN, 2000, p. 6,

¹No original: “*Social exclusion can thus, be constitutively a part of capability deprivation as well as instrumentally a cause of diverse capability failures*”.

tradução nossa)², ou seja, um indivíduo deve ser capaz de ter todo o necessário para não ser considerado excluído e, por “coisas que se tem razão em querer fazer”; Smith entende que é mais do que é considerado mínimo, e pode, por exemplo, ser um item da moda (SEN, 2000, p. 7).

Dessa forma, Sen (2000) defende que exclusão social deva ser compreendida como uma correlação de fatores que levam à privação de capacidades e, por isso, deve-se focar nas “conexões relacionadas” (SEN, 2000, p. 6). O termo exclusão social é muito amplo e pode se referir a muitos tipos de privação, mas deve-se tomar cuidado, já que nem todos os casos de privação são também de exclusão social. Por exemplo, a falta de emprego, via de regra, não é uma questão de exclusão social, todavia, o mercado tende a preterir alguns setores da sociedade, como mulheres, negros e homossexuais (SEN, 2000, p. 12). Portanto, Sen destaca que a exclusão social só pode ser definida se condicionada às questões relacionais e não às centrais. Em outras palavras, não se trata de estudar a fome ou a pobreza em si, mas o entorno, o que levou a uma condição de subnutrição ou baixa renda e o que tais fatores podem acarretar na vida de um indivíduo.

Dessa forma, Sen (2000) define duas formas de exclusão social que podem levar à privação de capacidades: a exclusão social em si, quando o convívio social é impedido – o que chama de “*constitutive relevance*” -, e os tipos de privação que podem ter importância instrumental: “não são terríveis em si mesmas, mas as consequências podem levar a resultados muito ruins” (SEN, 2000, p. 13, tradução nossa)³, o que chama de “*instrumenta limportance*”. Como exemplo, Sen aponta a questão do crédito. Não ter crédito não é algo ruim por si só, mas a falta de crédito pode impedir novos investimentos e a falta destes, por sua vez, pode levar à falência (SEN, 2000, p. 13). Assim, Sen defende que relacionar o processo causal da privação com a questão da exclusão é fundamental para entender a importância deste processo (SEN, 2000, p. 14).

Com relação à questão do crédito, Paul Singer (2008) destaca a experiência da cooperativa de crédito de Bangladesh, o *Grameen Bank*:

Esse é provavelmente o maior gargalo, o maior desafio para a economia solidária: deixar de ser miserável e poder se tornar próspera. É o acesso ao capital, que os empreendimentos de economia solidária não têm... porque são pobres. Mas não têm acesso ao sistema financeiro porque o sistema

²No original: “He investigated the characteristics of social exclusion within a broader concept of deprivation in the form of inability to do things that one has reason to want to do”.

³No original: “Are not in themselves terrible, but which can lead to very bad results”.

financeiro é antipobre, tradicionalmente. O sistema financeiro formal está muito voltado aos grandes clientes, sejam governos ou empresas. Há um dito que banco só empresta para quem não precisa. Isso é verdade, porque quem precisa mais é quem não tem como garantir que vai devolver o que tomou emprestado; então o sistema exclui os pobres. Toda uma luta contra a exclusão financeira está sendo travada pela economia solidária. O microcrédito é uma das armas principais, e sua massificação foi inventada em Bangladesh (SINGER, 2008, p. 302).

Com dinâmica similar, no Brasil temos a iniciativa pioneira do CrediAmigo (Banco do Nordeste) que é um dos objetos estudo de Jessé de Souza na obra “Os batalhadores brasileiros”, de 2012. O banco é uma forma de crédito “de baixo volume em intervalos curtos” (SOUZA, 2012, p. 270) que tem por objetivo atender às classes mais pobres. Para Jessé (2012) o CrediAmigo é uma ação pública que permite o desenvolvimento dos microempreendedores, como se vê na passagem:

Na política econômica financeira, o Estado também tem uma função preponderante, na medida em que tanto pode ter uma posição de restrição do crédito quanto redistributiva, cujo resultado é o fomento às iniciativas de menor porte; capitalizando-as. O programa CrediAmigo (Banco do Nordeste) é um bom exemplo deste último caso. Este programa de microcrédito tem uma posição de vanguarda no campo financeiro, pois (...) o programa em questão tem como função uma política econômica de capitalização das classes dominadas (SOUZA, 2012, p. 270).

Sobre a efetividade da iniciativa, Jessé (2012, p. 282) aponta que o microcrédito é utilizado como capital de giro e que confere maior poder de barganha ao beneficiário, como é retratado em análise acerca de uma das microempresárias estudadas:

Essa passagem mostra com lucidez dois quesitos a serem explicados. O primeiro é a forma como o crédito funciona para ela. O dinheiro adiantado no tempo autoriza Márcia maior poder (de barganha) na compra que se explica na relação entre o “dinheiro na mão”, ou seja, o crédito e a vantagem no tempo que este proporciona. Isto a possibilita maior controle sobre a compra das mercadorias, o que pode se reverter no aumento de sua margem de lucro.

Vale destacar que o CrediAmigo é uma iniciativa autossustentável, que não depende de incentivos fiscais externos (SOUZA, 2012, p. 271), e que é rentável, pois os juros pagos pelos clientes, geram lucro para o banco. Ou seja, é uma política que tem todo mérito de levar desenvolvimento para um público que quase sempre tem crédito negado (ou a taxas abusivas) e, em concordância com o que é observado por Sen (2000), elimina um fato grave de exclusão social – isso tudo, sem gerar *déficit* na economia nordestina. Sendo assim, Souza (2012, p. 271) conclui:

A finalidade central do programa, então, é a de se valer das micro finanças para a redução da desigualdade social. Deste modo, quando afirmamos que

o CrediAmigo ocupa uma posição de vanguarda no sistema financeiro é em razão de ele contemplar classes dominadas e igualmente desfavorecidas na hierarquia social da economia e do trabalho.

Ainda sobre o crédito, Schumpeter na obra “Teoria do Desenvolvimento Econômico” (1997), afirma a necessidade do crédito para o desenvolvimento, ou melhor, Schumpeter afirma que o que torna o crédito relevante na sociedade é a possibilidade de fomento ao desenvolvimento. O crédito, para esse economista, é a utilização de um dinheiro ocioso que, enquanto o credor não necessita, o empresário pode usar para crescer. Sendo assim, quem possui uma linha de crédito, está inserido numa condição privilegiada, ou seja, possuir o crédito, ainda que não torne o beneficiário “dono” do dinheiro, permite que desfrute do poder que o dinheiro confere a quem possui. E complementa que o crédito não deve ser utilizado para consumo, apenas para investimentos em busca do crescimento econômico e industrial (SCHUMPETER, 1997).

Pode-se, igualmente, correlacionar o pensamento de Schumpeter para com a questão do microcrédito. O comerciante de feiras populares, sujeito social de boa parte das entrevistas realizadas no estudo de Jessé Souza (2012), para que possa prosperar no seu negócio, ainda que apenas o mínimo para que consiga viver dignamente do seu trabalho, necessita de crédito. Como na menção anterior a respeito da microempresária da pesquisa de Souza, o crédito permite maior poder de barganha na hora de comprar suas mercadorias (SOUZA, 2012, p. 282), e dessa forma a coloca num patamar melhor de negociação. Nesse aspecto, tira-se o comerciante de uma situação à margem do mercado, e como resultado se tem o desenvolvimento dos beneficiários de bancos que possuem programas como o CrediAmigo.

Outro ponto importante sobre o crédito e o desenvolvimento, são as taxas de juros abusivas. Ladislau Dowbor em palestra ministrada em Poços de Caldas durante as comemorações do dia Municipal do Comércio Justo no dia trinta e um de outubro de 2015, intitulada “Produtores, Intermediários e Consumidores: o enfoque da cadeia de preços”, tratou sobre “os atravessadores” do nosso dia-a-dia. Um ponto importante do sistema *Fairtrade* é o fato de eliminar os atravessadores, que alongam a cadeia produtiva, impedindo qualquer possibilidade de lucro dos pequenos produtores, explorando-os e mantendo-os à margem do mercado internacional. Dowbor (2015b) comparou esta situação ao acesso ao crédito. As instituições financeiras tornam-se

atravessadores à medida que exploram os clientes com taxas abusivas. Em artigo sobre o tema, Dowbor (2015a, p. 4) escreve:

Pense que o crediário cobra por exemplo 104% para “artigos do lar” comprados a prazo. Acrescente os 238% do rotativo no cartão, os mais de 160% no cheque especial, e você tem neste caso mais da metade da capacidade de compra dos novos consumidores drenada para intermediários financeiros, esterilizando grande parte da dinamização da economia pelo lado da demanda.

E isso em instituições regulamentadas. Jessé de Souza (2012) em seu trabalho também traz relatos de algo muito comum para a população que não tem acesso ao crédito formal, que são os empréstimos com “agiotas”. Ou seja, o mundo financeiro apresenta inúmeras formas de distanciar o acesso ao crédito para as camadas mais pobres da sociedade, dificultando ou impedindo seu desenvolvimento. Dessa forma, se faz necessária a intervenção do poder público com iniciativas como o CrediAmigo.

Retomando Sen (2000), este autor também define dois outros tipos de exclusão, a ativa e a passiva. A exclusão ativa se refere a casos institucionalizados, como os imigrantes que não tem direitos políticos. Já a passiva se refere a questões sociais que podem não ter ligação direta, ou ocorrerem com este propósito, mas acabam também levando à exclusão. Há, igualmente, a possibilidade de uma levar à outra (SEN, 2000, p. 15). Com relação à questão dos imigrantes, Sen utiliza como exemplo o caso europeu. Na França e na Alemanha há muita pressão dos partidos de extrema direita contra imigrantes – os quais não têm direitos políticos. Na Inglaterra esta situação é minimizada, pois os imigrantes também são eleitores e os partidos à direita precisam de seus votos – o que contribui para coibir a xenofobia (SEN, 2000, p. 21).

Sabe-se que a questão da imigração é muito mais complexa que a simples decisão de conferir a este grupo direitos políticos. Se formos levar em conta os refugiados, este tema torna-se ainda mais grave. A Inglaterra também é palco de conflitos relacionados à imigração, como por exemplo, a crise migratória em Calais – cidade da França que faz fronteira com a Inglaterra, que é destino de muitos imigrantes ilegais (http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150801_imigrantes_calais_lab). Mas é importante destacar o argumento de Sen, pois, com ele, caracteriza-se uma forma de exclusão ativa, que leva à outra passiva, ainda mais grave. E também demonstra com um exemplo empírico, os benefícios da inclusão.

Com esta passagem, Sen (2000) também levanta outro argumento, a importância da participação política e democracia para o desenvolvimento e como forma de combate à exclusão. Os políticos numa democracia são obrigados a ouvir a opinião pública se quiserem seu voto (SEN, 2000, p 39). Sen lembra que nenhuma crise severa de fome já ocorreu em um país democrático, independente e com imprensa livre (SEN, 2000, p. 39), pois os governantes se veem obrigados a prover pelo menos o essencial para a população, caso queiram manter seus cargos. Sen (2000) também defende a importância da transparência para evitar rombos na economia e destaca como a democracia pode contribuir para o avanço em questões de gênero, racismo e de classe.

Ainda relacionando exclusão social e democracia, pode-se explorar também a abordagem teórica de Anthony Giddens (1999), conhecido por preconizar a perspectiva da "terceira via" (um posicionamento entre as propostas da socialdemocracia tradicional e o neoliberalismo), que, não obstante se basear em pressupostos distintos dos demais autores tomados como referência neste capítulo, apresenta alguns pontos de convergência quando se trata da reflexão acerca da exclusão social. De acordo com Giddens (1999, p. 112), uma nova política definiria:

Igualdade como inclusão e desigualdade como exclusão (...). Inclusão refere-se, em seu sentido mais amplo, a cidadania, direitos e obrigações civis e políticos que todos os membros de uma sociedade deveriam ter, não apenas formalmente, mas como uma realidade em suas vidas. Refere-se também a oportunidades e a envolvimento no espaço público.

Já com relação à exclusão, observa:

Duas formas de exclusão estão se acentuando nas sociedades contemporâneas. Uma é a exclusão dos que estão embaixo, excluídos do fluxo principal de oportunidades que a sociedade tem a oferecer. No topo há a exclusão voluntária, 'a revolta das elites': um afastamento das instituições públicas por parte dos grupos mais afluentes, que optam por viver em separado do resto da sociedade (GIDDENS, 1999, p.113).

Com estes trechos percebe-se um dos pontos de suma importância para Giddens: a participação da população nas esferas públicas como forma de combate à exclusão social. Esse autor advoga a favor da retomada do espaço público como caminho para uma sociedade inclusiva (GIDDENS, 1999, p. 117) e ressalta o protagonismo das instâncias locais e da formação de comunidades nesse processo:

A formação de comunidades enfatiza as redes de apoio, o espírito de iniciativa e o cultivo do capital social como meio de gerar renovação econômica em bairros de baixa renda. O combate à pobreza requer uma

injeção de recursos econômicos, mas aplicados para apoiar a iniciativa local (GIDDENS, 1999, p. 120).

Ou seja, em convergência com a perspectiva adotada por este trabalho e por outros autores utilizados como referência, Giddens (1999) defende a participação democrática e o fortalecimento das instâncias locais como forma de superação das condições de exclusão social.

3.2 A Promoção do Desenvolvimento Econômico-Social e Seus Condicionantes

Tendo essas definições em consideração, pode-se partir então para o entendimento da outra parte deste trabalho, o tema do desenvolvimento econômico e social. Mas, para tanto, se faz necessário também uma reflexão acerca do contexto político que define as políticas de desenvolvimento que serão adotadas como tentativa de aprimoramento do sistema. Em se tratando de políticas sociais – essenciais para o desenvolvimento econômico e social - o maior embate do século passado se deu entre as propostas políticas do sistema do *Welfare State* e do Neoliberalismo. O *Welfare State* se consolida no pós-crise de 1929, com a teoria de Keynes sobre como o Estado poderia reagir à crise intervindo na economia: provendo os serviços básicos à população e com isso estimulando o consumo e obtendo retorno pelos impostos sobre circulações (PRZEWORSKI, 1989). O auge deste modelo ocorreu após a segunda Guerra Mundial. Segundo Draibe e Henrique (1987, p. 2):

A maioria das economias capitalistas experimentou no pós-guerra um crescimento econômico sem precedentes, aliado à expansão de programas e sistemas de bem-estar social. Para a maioria dos analistas, ocorreu uma parceria bem-sucedida entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com segurança e justiça sociais. Teria havido mesmo um "círculo virtuoso" entre a política econômica keynesiana e o *Welfare State*: aquela regula e estimula o crescimento econômico; este por sua vez, arrefece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de corte social, que amenizam tensões e, no terceiro momento, potenciam a produção e a demanda efetiva.

Porém, o estímulo ao consumo levou ao esgotamento dos recursos e dificuldade de absorção dos resíduos gerados pela produção. Além disso, a chamada "revolução das expectativas" ocorreu em descompasso com a capacidade do mercado, ou seja: aumentou-se a demanda, mas não a oferta, gerando uma alta dos preços e, conseqüentemente, da inflação (PRZEWORSKI, 1989). Assim, com as

crises do petróleo da década de 1970, o Estado de Bem-estar Social entrou em declínio. Draibe e Henrique (1987, p. 3) caracterizam este momento como de abalo na crença de que é possível aliar crescimento econômico e políticas sociais:

A performance de baixo crescimento com aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros dos Estados parece ter gerado um conflito entre política econômica e política social destruindo aquele "círculo virtuoso do pós-guerra". Mais ainda, parece ter sido definitivamente abalado o consenso quanto à possibilidade de se assegurar o crescimento econômico conjugado com a tentativa de contra-restar a tendência à desigualdade e injustiça sociais através de transferências de renda e gastos de governos.

Para combater esta crise, procurou-se substituir as políticas de demanda, por outras de oferta, ou seja, deixa-se de investir em programas que permitem à população consumir, passa-se a investir em programas que incentivam a produção. Para Dupas (1998, p. 176) o período foi de crise nas políticas de demanda:

A "crise do keynesianismo" é, na verdade, a crise das políticas de administração de demanda: quando há sinais de insuficiência de capital, políticas voltadas à eliminação do hiato entre produção corrente e produção potencial não mais fornecem solução. Essa situação tornou-se mais nítida a partir dos anos iniciais da década de 70, quando se desenhou um quadro de inflação com baixas taxas de crescimento econômico. Surgiram, então, tentativas de substituir políticas de demanda por outras de oferta (DUPAS, 1998, p. 176).

Assim, se configurava o esboço da onda neoliberal que se firmou após a década de 1970: a crise econômica reascendeu a crença na ineficiência governamental e a defesa do Estado Mínimo como solução para tanto (DUPAS, 1998, p. 176). Além disso, destaca-se a importância da queda do socialismo na década de 1990 – representada pelo fim da URSS – revigorando o fortalecimento de ideologias contrárias, principalmente dos setores mais conservadores (DUPAS, 1998, p. 180). Dessa forma, passou-se a discutir o fim do *Welfare State*, o que significaria sensível diminuição dos gastos governamentais, pois o Estado Mínimo exige uma máquina estatal enxuta. Porém, não foi isso o que se verificou: mesmo sob os ideais neoliberais, os países desenvolvidos tiveram um aumento progressivo dos gastos governamentais (DUPAS, 1998, p. 173), ou seja, algumas propostas desta corrente em alguma medida podem ter sido postas em prática (como a privatização de empresas públicas), mas isto não significou que a presença governamental "encolhesse" como pretendiam os mais conservadores.

Este desalinhamento entre empiria e prática ocorreu de forma ainda mais profunda no Brasil, pois nenhum dos modelos foi aplicado de forma coerente⁴e não seria exagero dizer que tivemos uma tentativa de implementação dos dois modelos antagônicos ao mesmo tempo: os governos latino-americanos “tornaram-se todos eles prisioneiros do difícil dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social” (DRAIBE, 2003, p. 64). O governo de Fernando Henrique Cardoso, de acordo com Draibe (2003), esforçou-se para alinhar estas duas correntes. Resultou que não tivemos nem um nem outro, de fato, apenas nuances disso ou daquilo.

Pode-se compreender que, devido à crise, o sistema do *Welfare State* tenha sido questionado e que tenha se pensado no Neoliberalismo como solução. Porém, para Dupas (1998, p. 182), o capitalismo globalizado exige a presença estatal:

A lógica privada parece ter amplas condições de aumentar a eficiência operacional das ex-empresas estatais. A questão central, porém, é como garantir que essas vantagens cheguem ao consumidor (...) A outra grande questão é o crescimento da percepção das sociedades de que o novo modelo global de produção agrava a exclusão social. Essa conclusão é verdadeira, pelo menos quanto às tendências de aumento geral do desemprego formal e da flexibilização do trabalho. Isso tende a aumentar a pressão sobre os Estados nacionais exigindo a retomada de políticas públicas eficazes na área social (...). Assim, a atual carência de recursos dos governos – comprometidos a zerar seus déficits – somada à ineficiência de máquinas administrativas públicas, nos faz concluir que somente um novo e original acordo entre os governos e as sociedades civis permitirá avançar.

Fernando Henrique Cardoso tentou tornar a máquina pública mais eficiente, já que, como herança dos governos militares, a burocracia estatal era extremamente pesada e ineficiente. Mas ao mesmo tempo, esforçou-se para cumprir as diretrizes da constituição que exigiam a realização de políticas sociais (DRAIBE, 2003). Já o governo de Lula, de acordo com Fagnani (2011, p.4), foi mais além:

Seu maior legado foi montar uma estratégia macroeconômica articulada com o desenvolvimento social e ancorada no crescimento econômico; na geração de emprego e renda; na valorização do salário mínimo; no aumento do gasto social; no incentivo às políticas universais; e no avanço das políticas voltadas para o combate à pobreza, com destaque para o Bolsa Família.

Dessa forma, sabe-se que o Estado deve ser atuante – e não omissivo – frente às questões políticas, econômicas e sociais. Mas a polarização que exige uma opção governamental entre Neoliberalismo e *Welfare State* é hoje adequada para enfrentar

⁴Logicamente, que todas as teorias são abstrações e, em diferentes graus, a experiência prática nunca será exatamente fiel ao plano, mas no nosso caso, e talvez de outros países da América Latina, a separação entre estes dois âmbitos foi notável.

os dilemas do capitalismo globalizado? A breve reflexão sobre as duas correntes aqui suscitada é essencial para a análise sobre o desenvolvimento econômico e social. Após a análise acerca dos dilemas que nortearam o século passado, propõe-se, então, a consideração de possíveis caminhos futuros.

Primeiramente, reforça-se a necessidade de um Estado atuante em contraposição ao Estado Mínimo Neoliberal. Como Dupas (1998) aponta, esta é também a posição de órgãos internacionais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial (DUPAS, 1998, p. 171), ou seja, para que haja desenvolvimento e melhorias das condições sociais, a atuação governamental é fundamental, sobretudo com relação aos mais necessitados.

Considerando-se então, que o Estado deve ser atuante, questiona-se: como? Giddens (1999, p. 120) defende que o Estado se posicione como agente impulsionador do desenvolvimento, incentivando a participação popular e a iniciativa local:

A formação de comunidades enfatiza as redes de apoio, o espírito de iniciativa e o cultivo do capital social como meio de gerar renovação econômica em bairros de baixa renda. O combate à pobreza requer uma injeção de recursos econômicos, mas aplicados para apoiar a iniciativa local.

Outro pensador contemporâneo de grande relevância que aborda esta questão – ainda que com um posicionamento diferente de Giddens – é Boaventura de Sousa Santos. Em “Produzir para viver – Os caminhos da produção não capitalista” (2002), esse autor apresenta reflexões acerca de alternativas que têm sido levadas a cabo visando diminuir ou esgotar os malefícios da hegemonia capitalista. Oriundas do dilema socialismo autoritário *versus* globalização neoliberal, as novas alternativas buscam soluções fora desta dicotomia, pois, para este autor, ambas correntes já se mostraram falhas. Já na introdução, argumenta: “Uma vez que a globalização neoliberal foi eficazmente posta em causa por múltiplos movimentos e organizações, uma das tarefas urgentes consiste em formular alternativas econômicas concretas que sejam ao mesmo tempo emancipatórias e viáveis” (SANTOS, 2002, p. 24). E devem ser novas propostas, pois “a alternativa sistêmica ao capitalismo representada pelas economias socialistas centralizadas não é viável nem desejável” (SANTOS, 2002, p. 25).

Além disso, tais novas práticas devem ser voltadas para a busca por sociedades mais justas, em que pesem relações baseadas na solidariedade e não no

benefício individual. Na obra mencionada acima, tem-se diversos exemplos de iniciativas que buscam romper com a lógica exploratória. Em especial para este trabalho, pode-se destacar o caso das cooperativas e associações. Isto, pois as cooperativas apontam “... para a criação de formas de sociabilidade solidárias baseadas no trabalho colaborativo e na participação democrática” (SANTOS, 2002, p. 29) e também: “É neste princípio (de solidariedade) que igualmente se inspira o movimento *fair trade* (...) em que o preço que os consumidores do Norte pagam por um produto efetivamente contribui para a remuneração justa dos seus produtores do Sul” (SANTOS, 2002, p. 29). Ou seja, compartilhando da mesma lógica em que se destaca o consumo consciente, as cooperativas são um exemplo de gestão que transforma o sistema capitalista. O Comércio Justo, como será explorado mais adiante, tem como uma de suas exigências a organização democrática dos produtores em cooperativas e associações e é apontado por este autor como um exemplo de alternativa ao sistema. Mais adiante será abordado o tema da organização em cooperativas.

Gláucia Campregher, em trabalho intitulado “Das Novas possibilidades do Trabalho Coletivo” (2004), tem posição próxima à de Boaventura de Sousa Santos. Também procurando escapar das possibilidades sistêmicas já apresentadas (que seriam, em sua perspectiva, coletivismo forçado *versus* individualismo), Campregher (2004, p. 130) acredita que o trabalho possa ser responsável por transformações profundas na sociedade:

Estão abertas as possibilidades para que o trabalho possa assumir o seu papel de sujeito das transformações sociais, culturais, políticas e econômicas de nossa época, fazendo do acúmulo da transformação quantitativa (onde ela é objeto) uma ponte para a mudança qualitativa, bem nos moldes da dialética hegeliana.

Vê-se, assim, que o trabalho coletivo pode ser entendido como uma forma de aperfeiçoamento do sistema atual, podendo sua organização até mesmo contribuir para a superação do modelo atual de acumulação.

Neste mesmo esforço de sistematizar novas possibilidades para combater a exclusão social no mundo globalizado, pode-se destacar também o trabalho de Elinor Ostrom – Prêmio Nobel de Economia em 2009 - na obra “*Governing the Commons – The evolution of institutions for collective action*” (1990). Ostrom também vê como uma das soluções a ação coletiva da população sob a forma de instituições autogovernadas – das quais as cooperativas seriam um exemplo – e é contra a visão

de que um agente externo (Estado autoritário ou iniciativa privada) deve ser responsável pela superação das condições de subdesenvolvimento daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. A autora coloca, então, a população em posição de protagonista de sua própria vida – não de beneficiário passivo de ações públicas ou privadas –, que deve se organizar e cooperar para prosperar.

Para argumentar neste sentido, Ostrom retoma a metáfora da Tragédia dos Comuns de Hardin (1968), que pode ser entendida desta forma: se dois pastores dividem um pasto – e este pasto consegue alimentar um número “x” de animais –, eles devem respeitar a capacidade do pasto e colocar apenas x/2 animais na área. Porém, se um decide colocar mais animais para obter mais lucro, o outro pastor será prejudicado. E se ambos decidem exceder este número, há grandes chances de perdas na produção. Ou seja, defende-se a visão de que a cooperação não é possível em um ambiente em que o lucro máximo é desejado. Ostrom destaca que grandes nomes como Aristóteles e Hobbes possuíam visão semelhante (OSTROM, 1990, p. 2). O processo descrito na Tragédia dos Comuns foi disseminado de forma mais ampla com as teorias dos jogos, conhecidas como “O Dilema do Prisioneiro”, que tinha como fundamento demonstrar os resultados possíveis na ausência de cooperação (OSTROM, 1990, p. 3).

A melhor perspectiva de resultado para o dilema do prisioneiro representa, ainda assim, algum tipo de perda para algum dos envolvidos, pois se um dos pastores não utilizasse o pasto, seria muito melhor para o outro, que teria todos os recursos somente para si. Ou seja, a melhor escolha para um, a mais racional, portanto, pode ser a pior para a coletividade. Para Ostrom (1990, p. 6):

Quando uma pessoa não pode ser excluída dos benefícios que outra pessoa produz, cada um é incentivado a não contribuir no esforço conjunto, mas a aproveitar-se dos esforços de outros. Se todos os participantes optam por tomar esta postura parasitária, o benefício coletivo não será alcançado. A tentação do oportunismo, entretanto, pode dominar o processo de decisão, e assim todos vão acabar aonde ninguém quer estar. Por outro lado, alguns podem produzir enquanto outros se aproveitam da situação, levando a menos do que o nível ótimo de provisão do benefício coletivo. Estes modelos são extremamente úteis para explicar como indivíduos perfeitamente racionais podem produzir, sob algumas circunstâncias, resultados que não são racionais, quando vistos da perspectiva de todos os envolvidos (tradução nossa)⁵.

⁵No original: "*Whenever one person cannot be excluded from the benefits that others provide, each person is motivated not to contribute to the joint effort, but to free-ride on the efforts of others. If all participants choose to free-ride, the collective benefit will not be produced. The temptation to free-ride, however, may dominate the decision process, and thus all will end up where no one wanted to be.*"

Porém, Ostrom argumenta que nos casos tratados, exclui-se a possibilidade da cooperação. Os indivíduos inseridos numa coletividade são capazes de dialogar e dessa forma, encontrar as melhores alternativas (OSTROM, 1990, p. 7). Esta autora acredita que as políticas públicas devem ver as pessoas sob esta perspectiva, de atores que podem cooperar para obtenção de benefícios comuns. Dessa forma, Ostrom argumenta em favor da autogestão e do empoderamento da população, passando a ser personagem ativo das políticas públicas e não mero receptor (OSTROM, 1990, p. 16).

Ostrom então realizou estudos com experiências de autogoverno em todo o mundo, e percebeu alguns fatores que levaram tais comunidades a sobreviverem e serem eficientes. Dentre esses fatores está justamente a existência de arenas de resolução de conflitos e o ambiente democrático (BERGSTROM, 2010, p. 3), o que converge com umas das disposições do sistema *Fairtrade*, que exige a organização dos pequenos produtores em cooperativas ou associações democráticas.

Outro ponto importante de convergência entre a pesquisa e o trabalho de Ostrom é com relação à Teoria das Relações Internacionais, que é pano de fundo para este trabalho. Os pensamentos de Aristóteles e Hobbes trazidos pela autora como defesa da teoria dos jogos são pensamentos identificados com a Teoria Realista das Relações Internacionais, que não vê como possível um ambiente de cooperação no sistema internacional. Porém, como Ostrom, a pesquisa fundamenta-se na possibilidade de cooperação, que no caso das Relações Internacionais é representada pelas Teorias Idealista e da Interdependência Complexa, correntes que podem ser compreendidas como opositoras da Teoria Realista. A segunda corrente é base para este trabalho e foi analisada de forma mais aprofundada no primeiro capítulo.

Em decorrência da excelente contribuição de Ostrom para os estudos sobre autogestão, esta autora acabou ganhando notoriedade no campo da Economia Solidária. A Economia Solidária pode ser considerada, dentro do panorama que estamos traçando neste capítulo, uma alternativa às perspectivas já apresentadas pelas correntes tradicionais do capitalismo e do socialismo, ainda que tenha mais

Alternatively, some may provide while others free-ride, leading to less than the optimal level of provision of the collective benefit. These models are thus extremely useful for explaining how perfectly rational individuals can produce, under some circumstances, outcomes that are not "rational" when viewed from the perspective of all those involved".

pontos em comum com as teorias à esquerda. No website Cirandas, ligado ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária, tem-se a seguinte definição do movimento:

Economicamente, é um jeito de fazer a atividade econômica de produção, oferta de serviços, comercialização, finanças ou consumo baseado na democracia e na cooperação, o que chamamos de autogestão: ou seja, na Economia Solidária não existe patrão nem empregados, pois todos os/as integrantes do empreendimento (associação, cooperativa ou grupo) são ao mesmo tempo trabalhadores e donos (grifo do original) (<http://cirandas.net/fbes/o-que-e-economia-solidaria>).

As cooperativas e associações, como já mencionado, são um exemplo de autogestão defendida pela economia solidária, além de fazer parte dos princípios do *Fairtrade*. Cabe ressaltar, que estes princípios foram incorporados pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária, na criação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, como descrito na passagem do artigo “Comércio Justo e Economia Solidária no Brasil e o Papel da Política Pública na sua Promoção”, de Haroldo Mendonça (2011, p. 60):

No Brasil, diferentemente da maioria dos países que estruturaram o comércio justo sob orientação da relação histórica de exportação de produtos do Sul para o Norte ou o chamado modelo internacional, o comércio justo, aqui, surgiu e se desenvolveu num contexto de singularidades, cuja principal diferença está baseada na aprovação, em 2010, do Decreto Presidencial no 7.358, que instituiu, no âmbito do governo federal, o SCJS, projetando assim a iniciativa a um patamar de política pública e ampliando a visão do comércio justo para além de um único tipo específico de comércio.

Ou seja, inspirando-se na experiência do sistema *Fairtrade* em âmbito internacional, foi criada uma política pública de incentivo aos princípios do Comércio Justo, aliado à Economia Solidária. Não se trata do sistema *Fairtrade* em si, nem tem relação com as instituições internacionais que o sustentam – não existe, por exemplo, a questão da certificação, fundamental para o funcionamento do *Fairtrade*, como será explicado mais adiante. Mas é um reconhecimento à relevância do sistema, incentivando seus princípios no contexto da Economia Solidária, por meio de uma política pública do governo federal – principalmente fomentando os “Empreendimentos Econômicos Solidários”, que seriam “organizações de caráter associativo que realizam atividades econômicas” (MENDONÇA, 2011, p. 64).

Porém, deve-se destacar que existe uma distinção conceitual entre associações e cooperativas. Conforme esclarece o website do SEBRAE, a principal diferença é que “A primeira une-se em prol de objetivos sociais e a segunda, de objetivos econômicos” (<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/Entenda->

as-diferen%C3%A7as-entre-associa%C3%A7%C3%A3o-e-cooperativa). Tal informação é corroborada no trecho abaixo:

A diferença essencial entre associações e cooperativas está na natureza dos dois processos: as associações têm por finalidade a promoção de assistência social, educacional, cultural, representação política, defesa de interesses de classe, filantropia. Já as cooperativas têm finalidade essencialmente econômica e seu principal objetivo é viabilizar o negócio produtivo dos associados junto ao mercado (<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/Entenda-as-diferen%C3%A7as-entre-associa%C3%A7%C3%A3o-e-cooperativa>).

De acordo com o site Brasil Cooperativo, o início das cooperativas se dá no período da Revolução Industrial. Com o acirramento da luta de classes, surgiram movimentos que buscavam romper com essa lógica de produção, criando organizações em que fossem respeitados as normas e os indivíduos (<http://www.ocb.org.br/site/cooperativismo/historia.asp>), baseadas na divisão do excedente, e não no pagamento de salários (MORAIS *et al*, 2011, p. 69). Essas organizações cresceram e se desenvolveram, tendo muitos casos de sucesso em todo o mundo. O peso das cooperativas na economia mundial e nacional é expressivo:

Atualmente o cooperativismo desempenha um importante papel na economia de diversos países. Na Europa, região pioneira do setor, de acordo com os dados da Aliança Cooperativa Internacional, há duzentas e trinta e cinco mil cooperativas com cento e quarenta milhões de membros atuando em trinta e três países. No Brasil, de acordo com a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), as cooperativas respondem por cerca de 6% do PIB nacional e 35% do PIB agrícola, totalizando sete mil seiscentas e três unidades, organizadas em treze ramos de atividades (MONTALDI, 2007, p. 4)

Um dos casos mais notáveis, e que pode exemplificar bem uma experiência de cooperativa, é o caso de Mondragón. Fundada em 1956, é o maior complexo cooperativo do mundo. Além de ser um exemplo de autogestão, a Mondragón Corporación Cooperativa (MCC) é o sétimo grupo empresarial da Espanha, com 250 cooperativas e 70 mil associados (MORAIS *et al*, 2011, p. 76). O caso da Mondragón demonstra que é possível empreender com organizações em que pesem relações democráticas, respeito à legislação e ao ser humano além da divisão dos lucros.

É evidente, desse modo, a importância das organizações associativas, sejam elas associações ou cooperativas, e também a instituição de uma política pública nacional de incentivo a tais empreendimentos, aliada à Economia Solidária e aos princípios do sistema *Fairtrade*.

No Brasil, um dos nomes de maior destaque no tema da Economia Solidária é Paul Singer. Austríaco de família judaica, mudou-se para o Brasil em decorrência das perseguições nazistas. Formou-se economista pela USP e participou de diversos episódios importantes da história política brasileira, entre eles a luta contra a ditadura e a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Paul Singer foi Secretário Nacional de Economia Solidária de 2003 a 2015 e tem diversas obras publicadas sobre o tema. Em entrevista, Singer caracteriza a Economia Solidária como um modo de produção que é baseado na igualdade de direitos e autogestão (SINGER, 2008). Um dos pontos que destaca com relação à Economia Solidária é a questão do microcrédito para trabalhadores, como já foi abordado anteriormente neste capítulo.

Retomando a questão da mudança de perspectiva com relação aos indivíduos aos quais são dirigidas as políticas públicas, na obra “Desenvolvimento como Liberdade” (2009), Amartya Sen assume postura semelhante à de Ostrom. Primeiramente, Sen defende em seu trabalho que desenvolvimento significa aumentar as liberdades reais que as pessoas desfrutam (SEN, 2009, p. 27) e que o Estado tem papel fundamental nesta tarefa. Sen concebe fatores como crescimento econômico, industrialização, modernização social ou avanço tecnológico como meios de se atingir maior grau de liberdade para a população, e não como fim de uma política visando o desenvolvimento – justamente o oposto do que se via inicialmente. A liberdade seria, então, a finalidade do desenvolvimento. Mas é também um meio para o atingir: com o aumento das liberdades que as pessoas desfrutam, impulsiona-se o desenvolvimento.

Como forma de argumentar nesse sentido, Sen utiliza-se de casos em que o PIB de um país é elevado, porém, perde em qualidade de vida até mesmo para países com PIBs inferiores; ou ainda, a questão de segmentos da sociedade que estão muito abaixo do resto do país, demonstrando que o poder econômico nacional não é capaz de equalizar a qualidade de vida dos habitantes. Assim, Sen demonstra a necessidade de se conceber os diversos fatores que fazem parte de um desenvolvimento coeso de forma conjunta, pois estão interconectados – um fator isolado não será capaz de cumprir todas as demandas necessárias.

As políticas públicas seriam então, um instrumento para aumentar as liberdades que a população possui para viver como desejam, sem passar por privações incapacitantes. Dessa forma, Sen percebe que o Estado deve, primeiramente, preparar-se socialmente, com ênfase na educação e saúde, e só assim buscar o crescimento econômico. Com relação à falta de recursos para tais

investimentos, o autor argumenta que os custos são relativos: num país com economia pequena, os custos dos serviços serão pequenos, o que inviabiliza a justificativa de ausência de capital para efetivar tais políticas.

Todavia, o papel do Estado – ainda que fundamental e abrangente – é de sustentação: o agente da transformação é, de fato, o indivíduo: “As pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2009, p. 71). Dessa forma, a ação pública deve concentrar-se em expandir as capacidades da população, de forma a empoderá-la e garantir-lhe as oportunidades sociais necessárias para seu desenvolvimento, pois “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (SEN, 2009, p. 26). Além disso, deve-se atentar que esta postura apresentada por Sen (não só nestas passagens, mas em diversos momentos de sua obra, com argumentação vasta) corrobora a perspectiva de rejeição aos governos autoritários que já havia sido levantada nesta seção em trabalho anteriormente mencionado, e também nas obras de Boaventura de Sousa Santos e Elinor Ostrom.

Retomando, então, o trabalho de Sen (2000) acerca da exclusão social, destacamos algumas reflexões deste autor que possuem forte relação com a questão do desenvolvimento. Sen, primeiramente, faz uma análise sobre o desenvolvimento asiático: a educação como fator principal de mudança, aliada a disseminação de premissas econômicas e por último, a ação do estado para garantir oportunidades (ou liberdades, para Sen) que o liberalismo não oferece (SEN, 2000, p. 32). Isto, pois, para Sen, o mercado é um mecanismo de interação entre as pessoas, ou seja, o mercado não é ruim por si só, já que é fruto do relacionamento entre indivíduos. As condições que o envolvem é que podem ser prejudiciais (SEN, 2000, p. 33). A solução então, não seria suprimir os mercados, mas permitir que funcionem com maiores níveis de justiça, permitindo a inserção dos setores sociais economicamente desfavorecidos. Sen (2000, p. 33) defende, conforme argumenta na passagem a seguir, que as oportunidades sejam compartilhadas:

Sucesso notável foi alcançado pelo sistema mercadológico sob as condições em que as oportunidades que oferece tenham sido amplamente compartilhadas, em vez de serem reservadas para uma elite exclusiva. Para tornar isto possível, arranjos universais para educação básica, fornecimento amplo de serviços médicos essenciais e reforma agrária radical que possam

prover recursos básicos (focado na agricultura) para os setores mais pobres da economia rural, podem ser cruciais. Eles pedem por políticas públicas apropriadas (envolvendo educação, saúde, reforma agrária, entre outros) que abrem portas para a participação das massas na economia (tradução nossa)⁶.

Com isso, vemos que a relação intrínseca entre políticas públicas para o desenvolvimento por meio de oportunidades para aqueles que se encontram à margem do sistema e a defesa que Amartya Sen faz desta questão é condizente com a proposta do Comércio Justo.

Em outro momento de seu trabalho “Desenvolvimento como Liberdade” (2009), Sen analisa com mais atenção a questão da justiça - que neste trabalho é analisada como principal fim das políticas de desenvolvimento territorial. Este autor confere destaque à Teoria da Justiça Equitativa, de John Rawls, colocando-a como uma das mais influentes e importantes da contemporaneidade (SEN, 2009, p. 83). Rawls escreve sobre a questão e elabora sua tese na obra “Uma Teoria da Justiça” (1997). Em seu trabalho, este autor utilizou dois termos como referência: os “worst off”, ou seja, aqueles menos favorecidos, que precisam de um agente impulsionador para conseguir atingir algum desenvolvimento social ou econômico; e os “better off”, que são aqueles mais favorecidos, dotados de talentos e capacidades que os fazem crescer de forma autônoma. Dividindo a sociedade nesses dois grupos, Rawls acredita que os menos favorecidos devem contar com algum tipo de auxílio do poder público, e o melhor tipo de auxílio seria então, aquele que garanta oportunidades iguais em relação aos mais favorecidos. Os mais favorecidos por sua vez devem compreender o tratamento diferenciado, pela crença de que o desenvolvimento coeso da sociedade como um todo será benéfico para si também.

A teoria rawlsiana converge em muitos pontos com a pesquisa e é usada como aporte para a questão da justiça social, porém diverge por partir de uma ótica institucionalista, enquanto que este trabalho parte da premissa que o indivíduo é o agente central e o Estado o coadjuvante (fundamental, mas ainda assim em segundo plano). Em outra obra de Amartya Sen, “A Ideia de justiça” (2011), que aliás, é

⁶No original: “Remarkably rapid successes have been achieved by the market mechanism under those conditions in which the opportunities offered by it have been widely shared, rather being reserved for an exclusive elite. In making this possible, universal arrangements for basic education, widespread provision of elementary medical facilities, and radical land reforms that provide a basic resource (central for agriculture) to the poorer sections of the rural economy can be quite crucial. They call for appropriate public policies (involving schooling, health care, land reform, and so on) that open the doors of economic participation to the broad masses”.

dedicada a John Rawls, por ser considerado a maior referência no tema, Sen aponta justamente esta questão do institucionalismo da teoria rawlsiana (SEN, 2011, p. 36):

Essa abordagem, que pode ser chamada de “institucionalismo transcendental”, tem duas características distintas. Primeiro, concentra a atenção no que identifica como a justiça perfeita, e não nas comparações relativas de justiça e injustiça. Ela apenas busca identificar características sociais que não podem ser transcendidas com relação à justiça; logo, seu foco não é a comparação entre sociedades viáveis, todas podendo não alcançar os ideais de perfeição. A investigação visa identificar a natureza do “justo”, em vez de encontrar algum critério para afirmar que uma alternativa é “menos injusta” do que outra. Segundo, na busca da perfeição, o institucionalismo transcendental se concentra antes de tudo em acertar as instituições, sem focalizar diretamente as sociedades reais que, em última análise, poderiam surgir.

Esta perspectiva tem grande mérito e é oriunda do pensamento iluminista contratualista, ou neocontratualista no caso de Rawls. É realmente difícil imaginar que possa existir uma sociedade justa, sem que suas instituições sejam justas. Porém, uma abordagem focada somente no papel das instituições também pode ser prejudicial, pois pode-se questionar se é possível que existam instituições perfeitas? A outra corrente apresentada por Sen (2011) fundamenta-se nesta questão, ou seja, de que não existe uma justiça universal em que possam ser construídas as instituições e assim se garantir uma sociedade justa. Além disso, esta abordagem sugere um afastamento das instituições e a população – como se fosse possível dissociá-las – sendo que a primeira, nada mais é que uma construção da segunda, e reflete toda sua complexidade. Dessa forma, Sen (2011) é defensor desta segunda visão, como Costa e Carvalho (2012) escrevem:

Esta é a vertente a que Amartya Sen se filia, inspirando-se em autores como Smith, Condorcet, Marx e Mill, pensadores que reconhecem a inexistência de uma fundamentação racional capaz de definir um critério perfeito de justiça, levando-nos a elaborar parâmetros que permitam escolher entre os múltiplos valores e discursos éticos existentes em uma comunidade. Para todos eles, parece valer a posição de Marx de que a filosofia não deve limitar-se a interpretar a realidade, mas precisa transformá-la. Nessa medida, os debates acerca do fundamento último da validade interessam pouco a Sen, que se mostra mais preocupado em delinear uma teoria capaz a orientar decisões políticas capazes de ampliar a justiça social, especialmente no que toca à minimização das injustiças intoleráveis (COSTA & CARVALHO, 2012, p. 2).

Dessa forma, como já tratamos neste capítulo, Sen defende uma visão de empoderamento do indivíduo e de possibilidade de reforma e melhora da sociedade, da mesma forma que diversos autores apresentados neste trabalho. A contribuição de Rawls é importante e reconhecida por este trabalho, apenas com ressalvas com relação à ótica institucionalista que apresenta.

Assim, tendo então estabelecido algumas bases para o entendimento da questão da exclusão social aliada às teorias do desenvolvimento social e econômico que são instrumento para esta pesquisa, pode-se compreender a preocupação central desta pesquisa: a possibilidade (e até necessidade) de intervenção para transformação positiva de uma realidade. Dentre os muitos pontos abordados neste capítulo teórico, destaca-se a importância da percepção que o Estado (em todas as suas instâncias) deve atuar de forma a inserir os grupos tidos como à margem da sociedade por meio da busca por desenvolvimento econômico e social. Além disso, diversos autores demonstram a necessidade de encontrar um novo caminho para alcançar este objetivo. Um caminho possível é o sistema *Fairtrade*.

Após a reflexão acerca dos temas da exclusão social e do desenvolvimento econômico e social feita neste capítulo, é possível aprofundar a análise envolvendo os temas tratados anteriormente neste relatório e também relacioná-los ao estudo de caso da pesquisa, o Comércio Justo. A próxima seção deste trabalho avançará num viés mais prático, no sentido de compreensão do referido movimento. Desta forma, após definição e apresentação do sistema e do caso específico tratado aqui – o de Poços de Caldas – será analisado como esta experiência pode, ou não, se entrelaçar com as teorias abordadas até este momento.

4. Capítulo 3 - O Comércio Justo Como Forma de Combate à Exclusão Social

4.1 Sistema *Fairtrade*

De acordo com o último relatório divulgado pela organização *Fairtrade International*, referente ao biênio 2014-2015, 1,5 milhão de pessoas em todo mundo se beneficiaram com incremento de renda de produtos certificados *Fairtrade* (<http://www.fairtrade.net/new/latest-news/single-view/article/global-change-local-leadership-new-ideas-and-new-markets-drive-increased-benefits-for-farmers-and.html>). Iniciativas *Fairtrade* ou Comércio Justo são registradas desde a década de 50. Inicialmente, se tratavam de ONGs e feiras solidárias organizadas, principalmente, por entidades religiosas com objetivo de ajudar os países mais pobres. Eram movimentos independentes e dispersos. Segundo a *World Fairtrade Organisation (WFTO)*, nos anos 70 essas organizações começaram a se reunir informalmente para discutir o tema. Em 1989, realizaram um encontro com 39 *Alternative Trade Organisations (ATOs)* e nessa oportunidade redigiram sua constituição, elegeram um comitê e criaram a *International Federation of Alternative Trade (IFAT)*, um dos principais órgãos de regulamentação do sistema *Fairtrade* (<http://www.wfto.com/about-us/history-wfto>). Concomitantemente, o Padre Francisco VanderHoff, ligado às organizações de comércio alternativo, trabalhando com cooperativas no México, criou, junto com Nico Roozen, a fundação Max Havelaar (COELHO, 2014), primeira instituição de certificação *Fairtrade* – não à toa, o México é uma das experiências mais abrangentes de Comércio Justo do mundo, como veremos mais adiante.

A certificação é um processo importantíssimo na cadeia *Fairtrade*, pois é a única forma de garantir que todos os princípios sejam cumpridos. Mais tarde, outras instituições foram criadas, e com o tempo percebeu-se a necessidade de unificá-las, criando um único padrão de certificação. Assim, criou-se a *Fairtrade Labeling Organisation (FLO)*, com selo e certificação únicos em todo mundo. Ainda assim, existem diversas iniciativas que seguem os princípios de Comércio Justo em todo mundo, com seus selos próprios ou até mesmo sem o processo de certificação. Porém, a única forma de garantir que todos os processos são seguidos de acordo com os princípios *Fairtrade* é através da certificação da *Fairtrade Labelling Organisation (FLO)*, que confere este selo ao produto:



Selo *Fairtrade* disponível no site *Fairtrade International*. Disponível em: <<http://www.fairtrade.net/>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

O Comércio Justo – ou *Fairtrade* – é definido pela *International Federation of Alternative Trade* (IFAT) da seguinte maneira:

O Comércio Justo é uma parceria comercial, baseada no diálogo, transparência e respeito, que busca maior equidade no comércio internacional. Ele contribui para o desenvolvimento sustentável por meio de melhores condições de troca e a garantia dos direitos dos produtores e trabalhadores marginalizados – principalmente do Sul. (SCHNEIDER, 2007, p. 17).

Em outras palavras, esta iniciativa percebe, no âmbito do comércio, a necessidade de amparo aos menos favorecidos pelas leis do mercado, buscando a diminuição da pobreza e o desenvolvimento sustentável.

O Comércio Justo tem por objetivo aproximar compradores e vendedores, principalmente do mercado de *commodities*, que respeitem os princípios-chave estabelecidos por este sistema. Estes princípios envolvem comprometimento do comprador com o preço justo – gerando oportunidade para produtores marginalizados –, e em troca os produtores devem cumprir exigências como: organização democrática dos produtores envolvidos, respeito à legislação nacional e a normas internacionais – inclusive em relação à mão de obra infantil –, respeito ao meio ambiente e a valorização do trabalho feminino. Além disso, as relações comerciais devem ser transparentes e corresponsáveis.

Dessa forma, para viabilizar tal relação comercial, como retratado acima, foi criada a *Fairtrade Labeling Organisation* (FLO). Por intermédio do selo, o comprador direto (que vai disponibilizar o produto para o comércio) pode confirmar o cumprimento das exigências do Comércio Justo e o consumidor comum tem a garantia de estar adquirindo um produto de qualidade, que contribui para a melhoria de vida de

populações carentes, sem prejudicar o meio ambiente. É importante destacar também que o Comércio Justo estabelece um preço mínimo para a venda do produto, mas existe a possibilidade de o produtor conseguir um preço ainda melhor. Além disso, embutido neste preço mínimo está o bônus, uma porcentagem do valor das vendas que deve ser revertida para melhorias na comunidade dos produtores que, organizados democraticamente, devem escolher em conjunto como essa renda será investida.

4.2 O Comércio Justo em Poços de Caldas: A Associação ASSOD'ANTAS

No caso específico de Poços de Caldas, os produtores do bairro Córrego D'Antas, organizados na associação ASSOD'ANTAS, conquistaram o selo *Fairtrade* em 2009 e até 2012 – de acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho de Poços de Caldas – já haviam vendido mais de seis mil sacas para o mercado externo, com preços em média 10% acima do valor do mercado interno. Com essas vendas, o bônus da associação, também chamado Prêmio, já chegava a 300 mil reais que devem ser investidos em melhorias para a própria comunidade, tais como a construção de fossas sépticas, infraestrutura da cooperativa, consultorias especializadas, participação em eventos, manutenção do escritório, entre outros. Segundo o presidente da associação, João Piva, em entrevista concedida à mestrandia (à época ainda na graduação, em 2012), a principal transformação se deu no processo de conscientização em relação aos mecanismos de mercado. Piva passou por diversos cursos, em sua maioria com apoio do SEBRAE, e hoje não depende mais que um comprador coloque preço em seu produto. (PIVA, 2013).

Mais recentemente, em março de 2015, em entrevista ao site da Prefeitura do Rio de Janeiro, João Piva falou sobre os benefícios da certificação:

O *Fairtrade* trouxe a organização e o lucro para a gente. Hoje, nós ganhamos muito dinheiro. Quando montamos a associação não havia dinheiro nem para registrá-la e tirei do meu bolso para isso porque eu acreditava no projeto. Hoje, temos um patrimônio de R\$ 1 milhão, já estamos investindo R\$ 100 mil em um barracão e os negócios estão dando um lucro enorme para os produtores. Eles são profissionais e estão felizes em produzir café. Acho que todos os produtores de todos os cantos do Brasil tinham de ser *Fairtrade*. Temos uma margem de lucro de R\$ 120 a mais do que o convencional. Se o café convencional é vendido atualmente a R\$ 450, nós conseguimos vender

a quase R\$ 600, graças à certificação (<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=5266233>).

Na experiência de Poços de Caldas, tomada como base para este trabalho, a comunidade do bairro Córrego D'Antas sofria com a baixa remuneração que sua produção de café estava recebendo e grande parte dos produtores cogitava a mudança ou o abandono do cultivo para se dedicar a outras atividades. Sendo produções familiares, o abandono do cultivo poderia provocar um grande êxodo de uma população sem qualificação para atividades urbanas, o que viria a se tornar um grande problema de realocação de mão de obra, aumentando as taxas de desemprego e trazendo consequências negativas para toda a cidade. A introdução do Comércio Justo evitou tal movimento e trouxe inúmeros benefícios para a comunidade: benefícios estes que vão além da melhoria da renda. De acordo com a Divisão de Fomento Agropecuário, ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho de Poços de Caldas, além do aumento significativo das exportações de café da cidade, mais de 800 compradores estiveram na cidade, além de visitas de representantes da iniciativa *Fairtrade*, trazendo renda e visibilidade para a cidade e movimentando o setor de serviços.

Além disso, como forma de ampliação do movimento, houve a expansão da cooperativa ASSOD'ANTAS. Primeiramente, houve o interesse de diversos produtores pela campanha. Como havia demanda de compradores internacionais em maior quantidade do que a produção poderia suprir, o interesse de diversos produtores em aderir ao modo de produção do Comércio Justo (inclusive agricultores de outros bairros do município) foi extremamente positivo. Além disso, tem se estudado a possibilidade de certificação de outros produtos cultivados pelos cooperativados, como a banana. Dessa forma, vê-se que o projeto está estabelecido na cidade e em desenvolvimento pleno, demonstrando o impacto que a política implementada no município pode alcançar.

4.30 Movimento “Poços Cidade de Comércio Justo”

Depois da certificação obtida pela produção de café, o município se empenhou em levar o projeto adiante e expandi-lo. Em 30 de outubro de 2012 a cidade ganhou o título de “Cidade de Comércio Justo” (ou “*Fairtrade Town*”), demonstrando o apoio da comunidade poços-caldense à campanha. Com este título, a cidade – que foi a

primeira do hemisfério sul a recebê-lo - se comprometeu a buscar estabelecimentos que comercializassem produtos com o selo *Fairtrade*: além da venda direta no comércio, cafés, restaurantes e lanchonetes, estimulou-se o consumo interno em indústrias e universidades e também nos órgãos municipais. Para tanto, foi criado o Comitê gestor da campanha “Poços Cidade de Comércio Justo” com representantes de diversos setores do município (entre eles, a associação comercial, universidades, ONGs, setor hoteleiro e também o SEBRAE, além da associação ASSOD’ANTAS) que se encontram mensalmente para discutir avanços e resultados.

Desde que ganhou o título - mas principalmente após o aniversário de um ano do evento - têm sido feitas ações de conscientização e divulgação da campanha. Aos poucos, a população local tem absorvido a cultura *Fairtrade* e se envolvido cada vez mais no movimento. Num trabalho de caráter permanente, a Prefeitura de Poços de Caldas, juntamente com o Comitê gestor “Poços Cidade de Comércio Justo” e diversos voluntários, especialmente universitários das faculdades parceiras do movimento, realiza diversos eventos que ajudam a difundir os princípios *Fairtrade*.

Além disso, em 2015, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou a candidatura do município para se tornar a primeira capital brasileira certificada como *Fairtrade Town*. A cidade está passando por todos os processos de certificação para tornar o Rio uma Cidade de Comércio Justo em breve (<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=5266233>). A certificação de uma capital como o Rio será um grande avanço para o movimento no país, que deve ganhar notoriedade e muitos adeptos, graças ao alcance que o município possui.

Outro avanço recente foi a criação da *Fairtrade Marketing Organization* no Brasil, ou seja, uma organização local que dá respaldo para a comercialização dos produtos certificados no país (<http://www.fairtradebrasil.com.br/noticias/74/mercado>).

4.4 A Compreensão Do *Policy Cycle*: O Comércio Justo Como Política Pública

Pode-se questionar, então, qual o papel do Estado nessa iniciativa? Os órgãos governamentais não estão envolvidos no processo comercial, nem se depende exclusivamente dos mesmos em nenhum dos princípios. Mas a atuação do Estado é fundamental para a inserção dos produtores no Comércio Justo: estimulando a auto-organização, o que potencializa o trabalho coletivo e é um dos princípios da iniciativa

Fairtrade (ao exigir a organização democrática dos produtores em cooperativas e associações), mas, principalmente, no que concerne à adequação da produção para atribuição do selo. Como é um estágio anterior à venda dos produtos, é necessário haver o envolvimento de agentes públicos para a coordenação do projeto e disponibilização de recursos para as melhorias necessárias. A análise de outros casos de Comércio Justo no Brasil aponta a falta de apoio público e os custos da certificação como os maiores problemas da iniciativa no país.

A ação da Prefeitura de Poços de Caldas buscou sanar ambos, percebendo a necessidade de apoio para que a certificação fosse conquistada, a prefeitura de Poços de Caldas investiu poucos recursos: a maior parte do investimento foi a disponibilização de capital humano para orientar os produtores nos processos de certificação e também na organização para realização de uma festa típica da comunidade de produtores, e esta conseguiu contribuir para a arrecadação dos fundos necessários. Esta questão mostra a necessidade de a ação ser integrada e de haver apoio público para a certificação, porém, ressalta-se que o investimento é baixo – e muitas vezes, o investimento mais importante é o humano e, não necessariamente, exige aplicação de verba – e poupa o município de consequências piores para a economia.

Outro ponto de destaque na iniciativa em questão é o fato de se tratar de um desenvolvimento endógeno, sustentável e apoiado em múltiplos fatores, ou seja, a ação pública agiu de modo a fomentar uma atividade já existente, capacitando a força disponível e contando com o apoio de diversas entidades locais, permitindo que a implementação e desenvolvimento do projeto fossem saudáveis e numa dinâmica de dentro para fora (ainda que a partir de uma instituição externa, como o *Fairtrade*).

Outro ponto importante do *Policy Analysis*, é a questão da interferência da administração nos processos, ou seja, os elementos do jogo político, que podem interferir no desenvolvimento de uma política pública. Neste sentido, cabe destacar aqui, que desde a implementação do Comércio Justo em Poços de Caldas, houve a mudança de governo, mas a política foi mantida. Nos processos políticos (ou *Politics*) as políticas estão sujeitas a alterações ou até mesmo sua extinção quando um partido oponente assume o governo. Não foi isso o que se verificou neste caso. A mudança de um governo do PPS (Partido Popular Socialista) para outro do PT (Partido dos Trabalhadores) não significou a descontinuidade dessa política, e sim, a manutenção e desenvolvimento do projeto.

Como forma de análise do caso desenvolvido em Poços de Caldas, a pesquisa buscou verificar outros casos de Comércio Justo implementados em diferentes regiões do Brasil e também no México, a partir de artigos acadêmicos sobre o tema. Uma das maiores dificuldades acerca do tema do Comércio Justo – que é ressaltada na maior parte do material utilizado como referencial deste capítulo – é que existe pouca bibliografia a respeito das experiências implementadas, e a maior parte do material existente se resume a entrevistas e relatos pessoais. Dessa forma, tais artigos são de grande ajuda, pois apresentam uma visão acadêmica do processo em questão.

O artigo “Comércio Justo A.C.: algumas lições a serem compartilhadas”, de Fernanda Martinez de Oliveira, trata do Comércio Justo no México. A experiência ocorrida no México é bastante ampla e notável. O México foi o primeiro país a produzir e consumir produtos *Fairtrade*. Da mesma forma que Poços de Caldas inovou ao tentar abrir um mercado interno com a produção de café que tradicionalmente era exportada, o que ocorreu no México demonstra que se houver esforço integrado de diversas áreas, visando o alcance nacional, pode-se fazer muito mais: no México há uma organização civil formada por “125 mil famílias de pequenos produtores organizadas e mais de 400 organizações não-governamentais” (Oliveira, 2003, p. 2) que gerencia e dá suporte aos produtores, divulgando o Comércio Justo e seus princípios, facilitando a inserção no mercado.

Deve-se destacar, porém, que a implementação do Comércio Justo do México data de antes da unificação das certificadoras, e de acordo com o artigo, por possuírem sua certificadora própria (*Max Havelaar*, acima mencionada, a primeira certificadora *Fairtrade*), preferiram permanecer independentes, ainda que seguindo todos os princípios do Comércio Justo Internacional. Assim, não possuem o selo *Fairtrade*, apenas o *Sello de Garantía Comercio Justo México*. E por isso, Poços de Caldas é considerada a primeira cidade a unir produção e comercialização de produtos certificados pela *Fairtrade Labelling Organisation* (FLO).

Outro estudo que muito contribuiu para a pesquisa foi “O comércio justo e solidário é alternativa para os segmentos populacionais empobrecidos? Estudo de caso em Território Kalunga”, de Breno Aragão Tiburcio e Ana Lucia E. F. Valente (2007). Neste artigo os autores exploram a experiência ocorrida na comunidade quilombola Kalunga, que vive na região do nordeste goiano. Neste caso verificou-se a utilização do termo Comércio Justo para exploração de uma comunidade

extremamente carente. Os Kalunga se encontram, em sua maioria, abaixo da linha da pobreza, alguns até mesmo abaixo da linha de indigência, e comercializam seus produtos artesanais com a empresa “Kalunga Mercado Justo”. A empresa, que obtém um lucro de 20% em cima dos produtos feitos pelos quilombolas, se diz seguidora dos princípios do Comércio Justo – vê-se o esforço em dar esta impressão pelo nome do empreendimento, porém, nunca passou por nenhum tipo de certificação.

Os autores do artigo ressaltam que sem o empreendimento os quilombolas estariam em situação ainda pior, mas que esta experiência, ainda que se caracterize como uma alternativa para os artesãos, não pode ser considerada um caso de Comércio Justo que realmente beneficie a comunidade, pois não há equidade nas relações estabelecidas com os empresários. Ressaltam também que o potencial da comunidade Kalunga para obter a certificação é muito grande, devido à forma de produção, ao valor cultural e histórico agregado e a carência da comunidade. O estudo demonstra, enfim, a importância da certificação e de seguir os critérios que instituições *Fairtrade* utilizam.

O artigo de Bouroullec e Paulillo (2010) nos mostra uma situação muito parecida com a experiência de Poços de Caldas, porém, o tipo de produção foco do estudo é a citrícola. No caso descrito no estudo, há grande destaque para a grande melhoria da arrecadação com a implementação do Comércio Justo. Porém, ressalta também a questão dos investimentos necessários para a certificação e para capacitação do capital humano, que pode ser um fator problemático. Neste sentido, o artigo de Tatiana Maia e Luciana Marques Vieira - que enfoca a produção de mel de pequenos produtores do Rio Grande do Sul – também trata da questão da adequação à certificação levantada pelo artigo sobre a produção citrícola, enfatizando as dificuldades enfrentadas para a implementação da iniciativa, criticando o Comércio Justo com relação ao investimento necessário no momento da adequação. Segundo as autoras, o processo exige muito investimento de pequenos produtores que, na maioria das vezes, encontram-se em situação muito precária. Além disso, veem o *Fairtrade* como uma marca (e não como uma alternativa ao mercado globalizado) que ainda nem sequer é reconhecida pelo consumidor brasileiro.

Tais críticas são relevantes, e podem ser vistas situações próximas também no caso de Poços de Caldas. No caso estudado pela presente pesquisa, foi necessário o apoio público para a obtenção da certificação, pois os produtores realmente não possuíam recursos para tanto. Além disso, a maior dificuldade da ação em torno do

projeto “Poços Cidade de Comércio Justo”, que busca a comercialização dos produtos *Fairtrade* na cidade, é justamente a falta de assimilação do conceito pelo consumidor local.

Contudo, a pesquisa não vê a iniciativa como uma marca e as dificuldades encontradas são partes do processo que podem ser superadas. No caso da falta de recursos para a certificação, a prefeitura de Poços de Caldas investiu na realização de uma festa típica da comunidade de produtores, e esta sim conseguiu arrecadar os fundos necessários. Esta questão mostra a necessidade de a ação ser integrada e de haver apoio público para a certificação, todavia, ressalta-se que o investimento é baixo e poupa o município de implicações econômico-sociais mais drásticas, como uma intensificação radical do êxodo rural – já que a comunidade do bairro Córrego D’Antas sofria com a baixa remuneração que a produção de café estava recebendo e parte dos pequenos produtores cogitava a mudança ou o abandono do cultivo para se dedicar a outras atividades. Sendo produções familiares, a falta de perspectivas para a produção poderia provocar um grande êxodo de uma população sem qualificação, o que viria a se tornar um grande problema de realocação de mão de obra, aumentando as taxas de desemprego e trazendo consequências negativas para toda a cidade.

A introdução do Comércio Justo evitou tal movimento e trouxe inúmeros benefícios para a comunidade, que vão além da melhoria da renda. Ao final, serão apresentados alguns dados que confirmam o impacto positivo que representou a inserção da comunidade do Córrego D’Antas ao sistema *Fairtrade*. Quanto à questão da aceitação da marca pelo consumidor, têm sido feitas ações de conscientização e a prefeitura espera conseguir reverter esse quadro.

Por último, o artigo de Martins (2011) explora o *Fairtrade* no nordeste amazônico, com a *Arte Baniwa* (artesanato indígena, composto principalmente por cestas feitas com material encontrado na natureza). Neste caso, o autor mostra como o *Fairtrade* representa uma oportunidade de inserção no mercado e geração de renda. A “Arte Baniwa” de acordo com o artigo, obteve um crescimento notável da produção, passando de 20 produtores para 120, e chegando a comercializar mais de 10.000 cestas por ano, além do estabelecimento da parceria com uma das maiores redes de móveis e decoração do país. Como vimos em outros artigos acima, este autor também ressalta que é imprescindível haver uma ação integrada de diversas organizações,

governamentais ou não, para que sejam possíveis a implementação e o sucesso do projeto.

Além disso, Martins menciona outra dificuldade encontrada pela pesquisa, para além da questão da necessidade do envolvimento de diversas entidades. Pelo fato de as experiências *Fairtrade* no Brasil serem ainda muito recentes, a análise fica de certa forma prematura, incompleta. É nesse sentido que a presente pesquisa se esforçou por buscar diversos tipos de fontes, além do material bibliográfico, para que este trabalho tenha uma análise do projeto de Poços de Caldas da forma mais abrangente possível neste momento. Porém, levando essa questão em conta e espelhando-se no estudo de caso feito por Tiburcio e Valente (2007) sobre a comunidade Kalunga, vê-se a necessidade de uma pesquisa de campo que observe questões envolvendo o aumento da qualidade de vida dos produtores envolvidos na iniciativa do Comércio Justo em Poços de Caldas, que será apresentada mais adiante.

A análise, até este momento, está inserida nos conceitos de *Policy Analysis*. Destaca-se a atuação da Prefeitura de Poços de Caldas como agente impulsionador da iniciativa, com vistas a promover o desenvolvimento socioeconômico local e melhorar as condições de vida dos produtores envolvidos com o Comércio Justo num modelo de política que coloca o produtor como protagonista das transformações. Dessa forma, percebe-se que o Comércio Justo é uma iniciativa que está inserida dentro das novas possibilidades de ação governamental, levantadas anteriormente. Além disso, a análise política feita aqui nos permite identificar – ainda que pontualmente, não esgotando de forma alguma todas as áreas que podem ser analisadas com relação a uma política pública – os conceitos que permeiam as instituições, os processos que ocorreram e a política em si. Cabe agora analisar as etapas da política, o *Policy Cycle*.

De acordo com literatura a respeito da análise de políticas públicas, entre as fases de uma política, a primeira a ser analisada é a inserção na agenda, pois esta esclarece sua formulação também. Viana traz a seguinte afirmação: “a agenda é definida como o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos” (VIANA, 1996, p. 7). De acordo com autores como Draibe (2001), Saravia (2006) e Monteiro (2006), primeiramente, deve-se reconhecer estes problemas e buscar alternativas – é neste momento que se dá a inserção na agenda pública - e, dentre essas alternativas levantadas, está a política que virá a ser construída.

Já Serafim e Dias (2012, p. 123), acreditam que a construção da agenda seja mais complexa:

A agenda pode ser entendida como o “espaço problemático” de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. **Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos.** As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político (grifo nosso).

Com relação à política aqui estudada, a iniciativa Comércio Justo, antes de sua implementação, havia a preocupação com a má remuneração recebida no campo por pequenos produtores e a possibilidade de um abandono da produção. Dessa forma, para a construção da agenda política municipal naquele momento, percebeu-se a gravidade do problema. A possibilidade de uma grande movimentação do campo para a cidade de uma mão-de-obra especializada no cultivo do café, sem outros recursos, acarretaria em diversas consequências negativas para a estrutura econômico-social do município.

Como alternativa viável, o SEBRAE de Minas Gerais entrou em contato com a Prefeitura de Poços de Caldas e apresentou a proposta da iniciativa *Fairtrade* – e permanece até hoje no Comitê Gestor da campanha como um dos principais pilares para o desenvolvimento do movimento. Por ser um projeto que demandaria poucos recursos financeiros da gestão pública e poderia representar uma alternativa de solução – ainda que parcial – para a questão, além de os princípios trazidos pela iniciativa estarem de acordo com os objetivos daquela gestão, a Prefeitura definiu, então, que este seria o programa implementado para combater o problema levantado.

Num segundo momento, de acordo com a abordagem teórica já citada, deve-se compreender as articulações realizadas pelos sujeitos para que a política fosse levada a cabo. Para que o programa fosse implementado, foi necessário que houvesse a adesão dos próprios produtores ao sistema, além da parceria com o SEBRAE.

Seguindo a metodologia utilizada, num terceiro momento então, se faz necessário avaliar os resultados desta política. A avaliação, de acordo com Viana (1996, p. 30) são estudos, que ocorrem antes, durante e depois da implementação da política:

Os estudos de avaliação, por sua vez, são de tipo específico, compreendendo a investigação avaliativa e a avaliação propriamente dita. Esta última pode abarcar dois tipos de estudo: a avaliação de processo e a de impacto. A avaliação de processo estuda a fase de implementação de determinada política. A avaliação de impacto estuda o efeito dos resultados de uma política. Ambas são avaliações ex-post - ocorrendo durante e depois da fase de implementação. As avaliações ex-ante compreendem o cálculo do custo-benefício e do custo-efetividade de uma política.

Optou-se por uma avaliação propriamente dita de impacto, pois almeja-se identificar os resultados da política em questão. Uma forma de analisar os resultados da campanha é através dos dados obtidos em plataformas como o Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

4.5 O Comércio Justo como Forma de Combate à Exclusão Social: Resultados Observados.

Após a observação das informações contidas nos levantamentos realizados por estas plataformas, pode-se destacar alguns pontos que são fortes indicativos da eficiência do sistema. Eles demonstram a evolução do setor cafeeiro no município desde a implementação do Comércio Justo.

Primeiramente, temos os dados apresentados pela SECEX, com relação às exportações do município de Poços de Caldas. Levando-se em consideração que a ASSOD'ANTAS foi certificada e começou a vender o café com o selo *Fairtrade* em 2009, vemos o significativo acréscimo que a certificação representou para a certificação.

Figura 1 – Exportação do Café poços-caldense em dólares

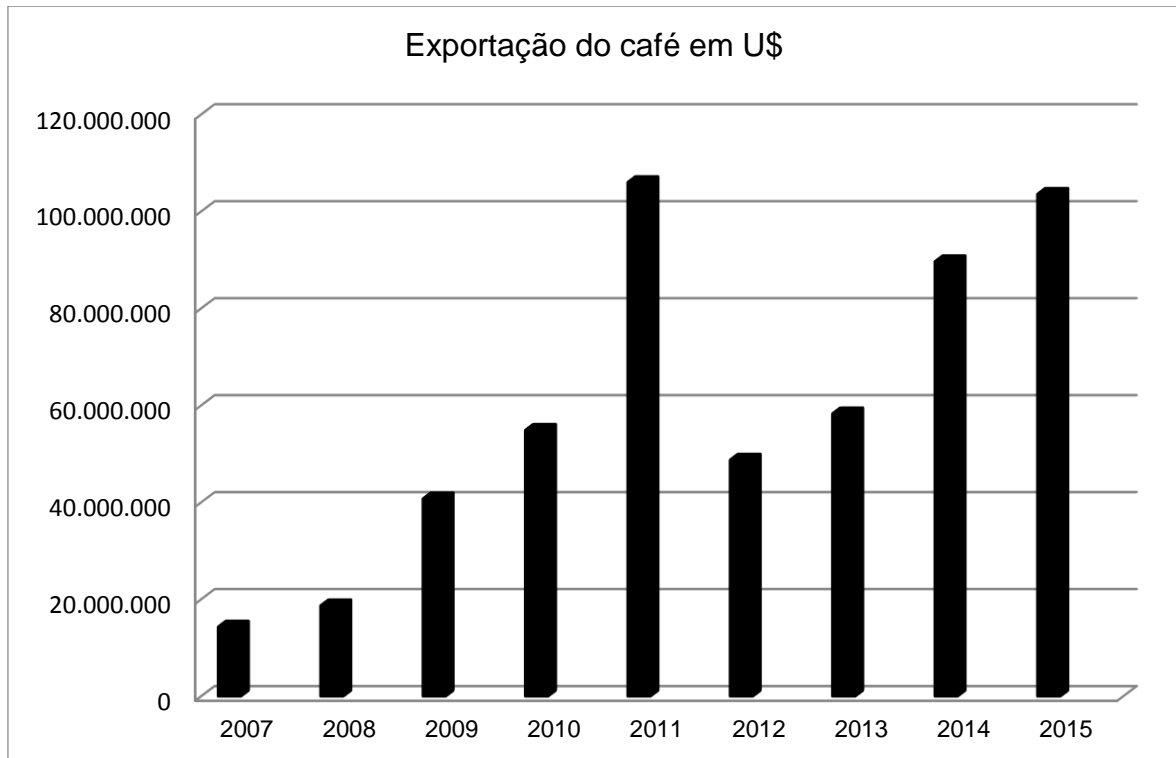


Gráfico elaborado a partir de dados divulgados pela SECEX no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, disponíveis em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDIC/sitio/sistema/balanca/>>.

Acesso em: 01 jan. 2016.

O salto apresentado entre os anos de 2009 e 2011 é um forte indício de que a produção certificada *Fairtrade* tenha tido impacto positivo para as exportações cafeeiras poços-caldense e represente, portanto, uma parcela importante na balança comercial da cidade. O ano de 2012 registra uma queda considerável. De acordo com dados obtidos em entrevistas, 2012 foi o ano em que a crise de 2008 afetou a exportação do município. Se considerarmos os números relativos, a exportação de café se manteve em segundo lugar – atrás apenas da exportação de bauxita –, posição alcançada em 2009; e mesmo obtendo menor arrecadação, manteve-se nesta posição (<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDIC/sitio/sistema/balanca/>), demonstrando que, apesar da queda em números absolutos, seu peso relativo para o município permaneceu em destaque, principalmente se comparado ao período anterior ao projeto. Já em 2013, percebe-se a recuperação da exportação do café poços-caldense, assumindo a primeira posição das exportações do município em 2015 (dados até novembro), e atingindo valor próximo do que possuía em 2011. Ou

seja, ainda que sujeita às flutuações do mercado internacional, a certificação garante o peso e a continuidade da comercialização da produção no mercado externo.

Um dos pontos importantes do movimento *Fairtrade* é a relação de confiança gerada entre produtores e compradores, e que pode ser relacionado com a sustentabilidade das exportações apresentada no gráfico. Ainda que não elimine as oscilações, pois o sistema também está sujeito às interferências do mercado, percebe-se grande avanço. O menor patamar atingido após a certificação ainda é muito superior ao patamar anterior, em 2007 e 2008. Além disso, a união dos produtores em associação, permitiu vendas muito maiores, já que, em se tratando de pequenos produtores, a exportação em pequenas quantidades, se separados, pode não ser rentável para quem pretende adquirir. Ou seja, pode-se perceber que a cooperação entre os produtores – e também entre estes e os compradores – representou forte avanço para a exportação cafeeira do município de Poços de Caldas e toda população se beneficia do incremento que isso significou na balança comercial da cidade.

Outro dado importante que podemos obter a partir das informações disponíveis na plataforma RAIS é sobre o peso das produções familiares. A consulta sobre o tamanho dos estabelecimentos de cultivo de café nos últimos anos aponta para o predomínio de pequenas produções, ou seja, até 19 funcionários. Em 2011, por exemplo, as propriedades com até 19 funcionários ultrapassam 85% do total de estabelecimentos

(http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_estabelecimento_id/caged_rais_estabelecimento_basico_tab.php). Tal informação aponta para o peso das pequenas produções na economia poços-caldense, confirmando a necessidade de uma ação como o Comércio Justo, que evite o êxodo rural que poderia ocorrer com as baixas remunerações que o setor estava recebendo¹.

Além disso, com fins de avaliação do impacto da iniciativa, foi realizada uma pesquisa de campo com os produtores associados à ASSOD'ANTAS. O questionário (Apêndice A) foi aplicado na ocasião da assembleia para eleição do novo conselho da associação, no dia 02 de setembro de 2015, e continha três partes. Na primeira, o objetivo era conhecer um pouco sobre o associado e sua produção. Na segunda,

¹ As informações trazidas a partir de entrevistas são relativas a depoimentos concedidos à autora desta dissertação em 2012. A transcrição de seu conteúdo é parte integrante de relatório enviado à FAPESP em 2013: MUNIZ, C. V. B. **Políticas de Desenvolvimento Regional como Forma de Justiça Social: A Experiência do Comércio Justo em Poços de Caldas**. Relatório Final de Pesquisa. Franca: UNESP: FAPESP, 2013 (processo número 2012/22531-5).

entender qual sua percepção a respeito do seu trabalho e da sua vida antes de entrar na associação e fazer parte do sistema *Fairtrade*. E por último, as perguntas foram elaboradas de forma a levar o entrevistado a realizar uma avaliação sobre o que mudou na sua vida desde que se tornou membro da ASSOD'ANTAS. Foram 20 questionários respondidos (todos os associados que participaram da assembleia) de um total de aproximadamente, 60 associados.

Importantes conclusões podem ser inferidas do questionário que foi aplicado. Primeiramente, corroborando os dados da plataforma RAIS, temos que a produção é essencialmente familiar, como podemos ver no gráfico a seguir:

Figura 2 – Composição da mão-de-obra das produções

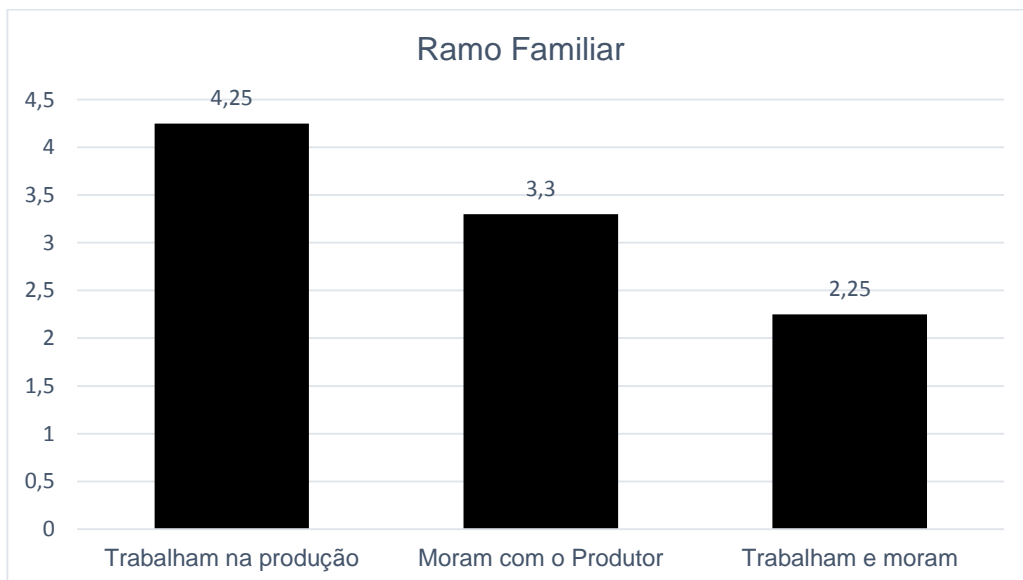


Gráfico elaborado a partir de dados observados a partir do questionário aplicado aos produtores associados à cooperativa ASSOD'ANTAS.

O núcleo familiar dos produtores está entre uma e cinco pessoas, com maior ocorrência de famílias com três pessoas e média de 3,3. Dessa média de 3,3 pessoas que moram com o produtor associado, em média 2,5 trabalham na produção, uma produção que tem, em média, 4,25 trabalhadores. Sendo assim, mais de 75% dos moradores de uma residência, trabalham na produção, e formam quase 60% da mão-de-obra da produção.

Se imaginarmos uma possível família integrante do movimento *Fairtrade* em Poços de Caldas, que fosse representativa das famílias que participam da associação, esta família seria constituída por quatro pessoas e poderíamos afirmar que três

indivíduos dessa família trabalham na produção de café. Além disso, pode-se afirmar que esta produção conta com um total de cinco trabalhadores. Dessa forma, pode-se depreender que a produção é a principal fonte de renda de grande parte das famílias de associados – e, portanto, o impacto de qualquer ação que vise melhorar a remuneração e as condições de trabalho na produção de café será sentida de maneira profunda por essas famílias – e, também, como mencionado, confirmando os dados levantados na plataforma RAIS, a partir desses dados pode-se concluir que a produção familiar é característica marcante dos participantes do movimento no município.

Além disso, também foi possível constatar a partir da aplicação do questionário que, antes de fazer parte do movimento *Fairtrade*, 50% dos produtores não estava certo se conseguiria se manter na produção no futuro. Esta insegurança, como obtido em entrevistas anteriores, era motivação para que os produtores procurassem outra atividade e, portanto, corrobora a exigência de intervenção de uma política pública para que não houvesse uma grande movimentação do campo para a cidade.

Já com relação à renda, foi possível perceber dois pontos importantes. O primeiro aponta que 75% dos produtores avalia que sua renda era inferior antes de fazer parte da associação, ou seja, participar do movimento *Fairtrade* contribuiu para que houvesse incremento de renda para a maioria dos produtores.

Figura 3 – Renda dos produtores antes de fazer parte do movimento *Fairtrade* em comparação ao que recebem atualmente.

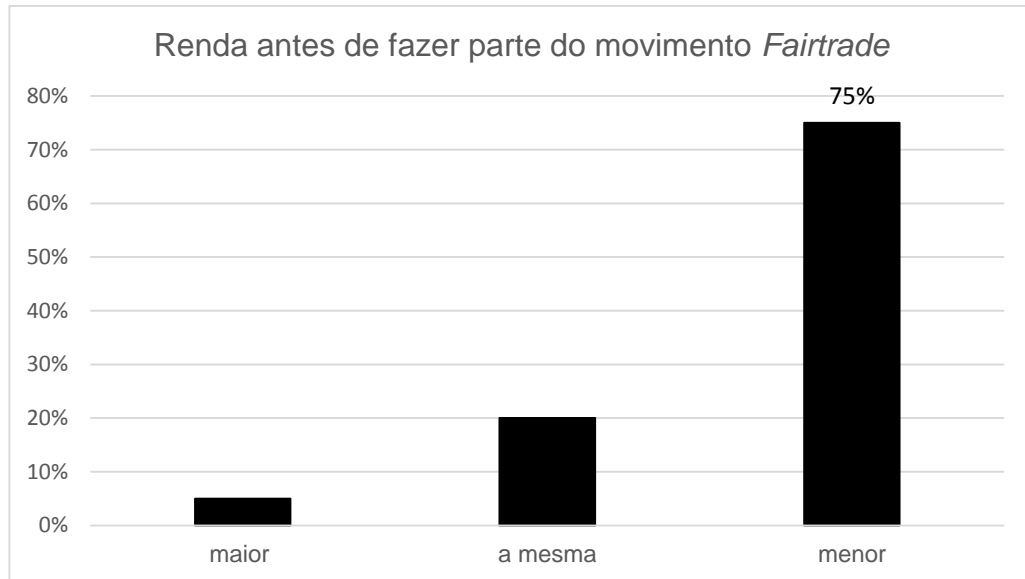


Gráfico elaborado a partir de dados observados através do questionário aplicado aos produtores associados à ASSOD'ANTAS.

Também é importante destacar, que a satisfação com a remuneração aumentou muito se comparada antes e depois de fazer parte da associação, como pode ser observado no gráfico a seguir:

Figura 4 – Satisfação dos produtores com relação à remuneração da sua produção.

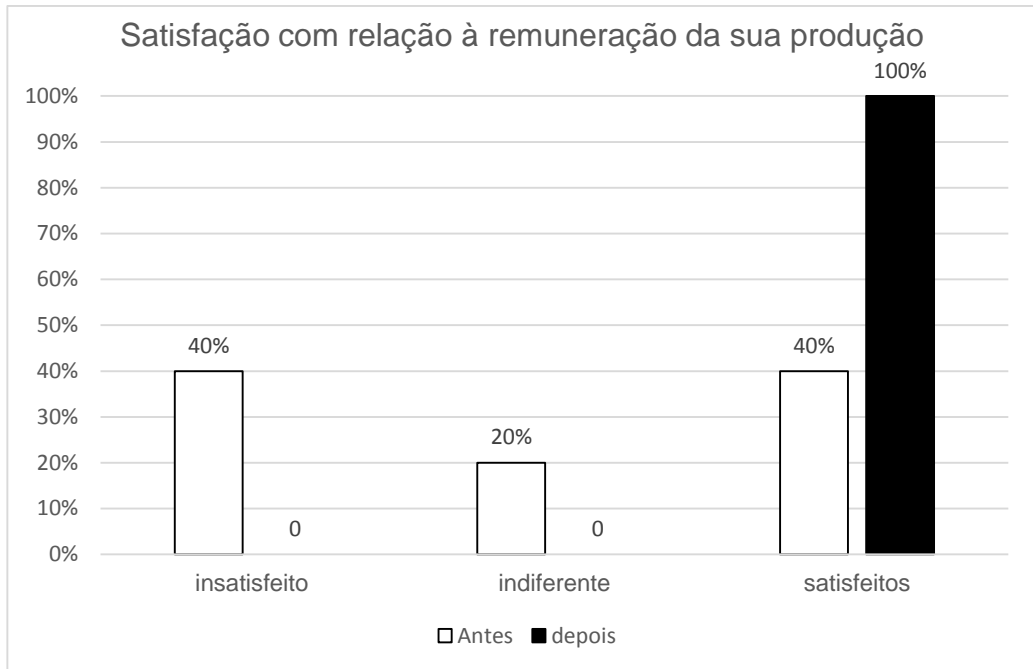


Gráfico elaborado a partir de dados observados através do questionário aplicado aos produtores associados à ASSOD'ANTAS.

É importante observar que a satisfação com relação à remuneração aumentou mais do que os produtores consideraram que, de fato, houve elevação de sua renda. Isso pode ser explicado pelos benefícios de se fazer parte de uma associação que participa da iniciativa *Fairtrade*, pois vinculado à renda está o bônus, que apesar de não ser uma remuneração direta para o produtor é uma quantia relevante que deve ser usada pela associação para benefícios de toda comunidade. Dessa forma, a sensação de satisfação com relação à remuneração após ingressar na associação, observada por todos que responderam ao questionário, pode ser atribuída, então, a tais benefícios.

Este nível de satisfação com a remuneração, reflete-se também no nível de satisfação com relação à produção, ou seja, ao trabalho que desempenham todos os dias. Neste item, também foi constatado que após a inserção na ASSOD'ANTAS, todos sentem-se satisfeitos.

Figura 5 – Satisfação dos produtores com relação ao trabalho que desempenham.

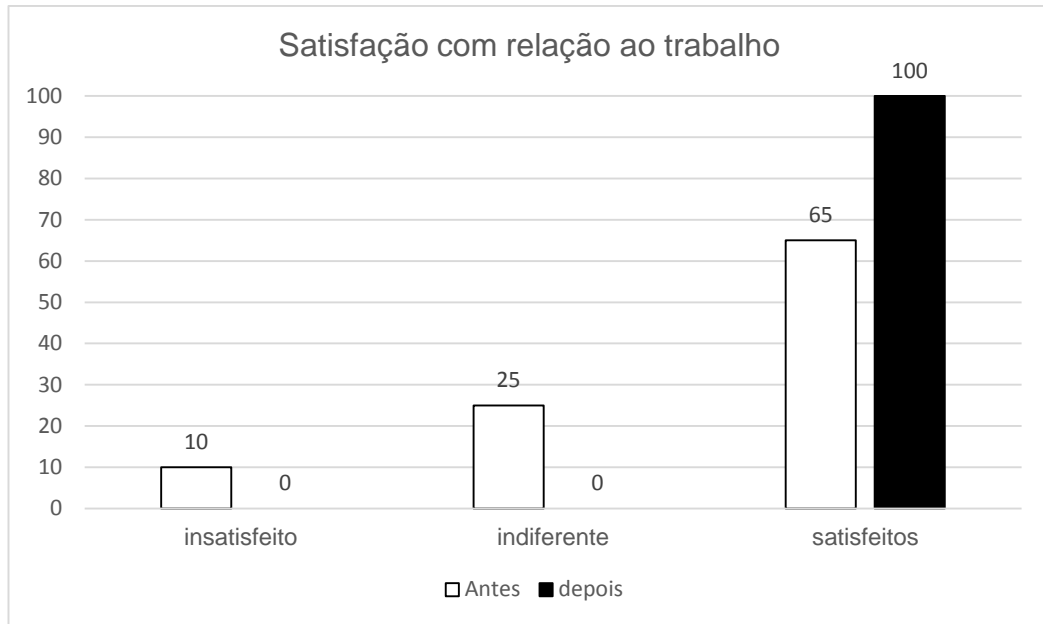


Gráfico elaborado a partir de dados observados através do questionário aplicado aos produtores associados à ASSOD'ANTAS.

Porém, também é importante retratar que os produtores do Córrego D'Antas já tinham um nível de satisfação bastante alto. Em perguntas que buscavam mensurar a capacidade dos produtores de manter sua casa, realizar investimentos e atividades para o lazer antes de passarem a fazer parte da ASSOD'ANTAS – e, portanto, como constatado pela pesquisa, como uma remuneração inferior à atual -, para esses três questionamentos, 80% dos produtores responderam que sim, conseguiam realizar tais itens. Apesar de, em todas as perguntas, ter havido um número de entrevistados que afirmou ter condições de arcar com tais despesas somente após tornar-se membro da associação – passando para 85%, 95% e 90%, respectivamente - este número de 80% mesmo antes, é muito significativo. Aponta que, apesar de a transformação ter sido muito importante, não estavam de todo insatisfeitos com a situação em que estavam. Uma das interpretações que pode ser extraída do contato com esses produtores em diversas ocasiões e também durante a aplicação do questionário, é que são pessoas humildes, que não almejam muito para suas vidas, e mesmo na dificuldade, procuram ver o melhor. Como se, pelo processo de exclusão que fazem parte, não lhes fosse dada a opção de queixar-se. É comum as pessoas do campo reproduzirem a máxima de que o necessário é apenas o mínimo para subsistência. Por isso, a importância da reflexão comparativa, pois são mais capazes de sentir a melhora relativa, do que de apontar as dificuldades que passavam.

Outro ponto que pode ser observado para além da aplicação do questionário, advindo da percepção empírica do contato com tal comunidade, é a ausência de engajamento com os processos democráticos que fazem parte da organização em associação e tão valorizado pelo sistema *Fairtrade*. João Piva, reeleito no dia da aplicação do questionário para mais um mandato na presidência da ASSOD'ANTAS, em seu discurso de fechamento da assembleia – que num momento de eleição do novo conselho contou apenas com um terço dos associados – chamou a atenção para o fato de ter sido eleito com chapa única, ou seja, sem concorrência. Logicamente, que contribui para isto o enorme prestígio e confiança que a comunidade deposita em Piva. Mas, para o desenvolvimento e melhoria do processo democrático se faz necessário a presença de uma chapa de oposição. Isso também pode indicar um desinteresse com os processos *Fairtrade*, além de ser extremamente prejudicial para um sistema de auto-gestão. Questiona-se, assim, a continuidade do sistema, pois uma associação não pode estar centrada apenas na figura de uma ou poucas pessoas; é importante que haja uma parcela significativa dos associados envolvidos na maior parte dos processos, a fim de garantir seu desenvolvimento e perpetuação.

Na mesma perspectiva de questionamento da continuidade do sistema, o movimento “Poços Cidade de Comércio Justo” está ainda muito centrado nos esforços de poucas pessoas, tendo como motor principal o encarregado do tema na Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social da Prefeitura de Poços de Caldas, Ulisses Ferreira. Além disso, a iniciativa brasileira carece de recursos para divulgação desse sistema tão pouco conhecido no município e no país. Para tanto, recentemente foi criada *Fairtrade Marketing Organisation* (como mencionado anteriormente). Com isso, espera-se um grande salto na campanha e, dessa forma, tornar possível a contratação de mais pessoal para acompanhar o movimento –desta vez, partindo da iniciativa privada e não só do município –, além buscar proporcionar a conscientização essencial para agregar mais consumidores e voluntários.

Deve-se destacar que uma das características da política pública estudada aqui é o baixo capital público empregado. Ainda que se perceba a necessidade de investimento para tornar o movimento mais conhecido e conscientizar a população, é característica da iniciativa que acontece em Poços de Caldas, não onerar demasiadamente o município para benefício de uma comunidade, ainda que fosse necessário, justo, e que houvesse retorno de tal investimento para a totalidade. Ainda assim, opta-se por um orçamento bem próximo do zero, contando quase que

exclusivamente com o voluntariado e o apoio de empresas – e destas, principalmente, do SEBRAE Minas. Dessa forma, destaca-se o papel do Estado, aqui representado pela Prefeitura de Poços de Caldas, que deve ser atuante e impulsionador do desenvolvimento, porém sem ônus excessivos.

Mas, ainda que com baixo investimento, o avanço observado pela implantação do movimento *Fairtrade* é significativo. O fato de todos os dados observados apontarem para alguma melhoria na comercialização e na vida dos produtores poços-caldense, é um forte indicativo da eficiência do sistema e da política pública implementada. Também é importante o reconhecimento do protagonismo das instâncias locais e dos produtores envolvidos, que não apenas são objeto de uma política pública, mas fazem parte de sua construção todos os dias. E este trabalho valoriza tal empoderamento e dá voz a estes produtores ao coletar suas impressões e opiniões num trabalho de campo.

Sendo assim, com os dados obtidos em plataformas e com o a aplicação do questionário, é possível constatar o impacto positivo da iniciativa *Fairtrade* na vida dos produtores associados à ASSOD'ANTAS.

5. Considerações Finais

“Na minha mente, vejo uma linha. E depois dessa linha, vejo campos verdes, flores adoráveis e lindas mulheres brancas com seus braços esticados na minha direção, depois dessa linha. Mas não consigo chegar lá. Não consigo passar dessa linha”. Quem disse isso foi [a ex-escrava e abolicionista americana] Harriet Tubman, nos anos 1800. E deixem-me dizer algo a vocês: a única coisa que separa as mulheres negras de qualquer outra pessoa é a oportunidade. Você não pode ganhar um *Emmy* por papéis que simplesmente não existem¹.

As mazelas do mundo são muitas. Guerras, fome, violência, pobreza, para citar algumas. Este trabalho procurou explorar uma forma de privação que mais comumente é relacionada à fome e à pobreza. Mas além disso, a exclusão social é também uma violência, pois não é dado ao indivíduo sequer a chance de reverter seu cenário. Quem está em situação de exclusão social - como no discurso proferido por Viola Davis - consegue ver os que estão do outro lado da linha, mas não consegue cruzá-la. O que faltam são oportunidades. E cabe ao poder público o fomento a ações que criem tais oportunidades. A iniciativa privada e individual deve desempenhar também seu papel, obviamente. Mas a locomotiva que puxa este trem, tem que ser o Estado, é sua responsabilidade e dever.

Neste trabalho o tema da exclusão social foi abordado sob esta perspectiva, ou seja, de que o combate à exclusão social parte de políticas públicas que busquem o desenvolvimento das porções menos favorecidas da sociedade. Dessa forma, abordou-se, primeiramente, a teoria administrativa – como instrumento para análise de políticas públicas e, mais especificamente, o caso de Poços de Caldas. Uma vez que o papel protagonista neste combate está com o poder público, deve-se entender como funcionam e quais são os processos envolvidos. Além disso, traçou-se um panorama das correntes que tiveram maior destaque influenciando as administrações públicas. O que se vê é que se caminha no sentido das administrações descentralizadas, que conferem maior autonomia às localidades, fomentando a ação comunitária e destinando esforços para melhor atendimento da sociedade em sua totalidade. Em seguida, explorou-se a inserção deste trabalho nas Relações

¹ Trecho do discurso proferido por Viola Davis na ocasião da premiação pelo Emmy de melhor atriz, em setembro de 2015. Disponível no site Mulher no Cinema. Disponível em: <<http://mulhernocinema.com/2015/09/21/veja-o-discurso-de-viola-davis-no-emmy-2015/>>. Acesso em: 13 jan. 16.

Internacionais, e também foi dado destaque à inserção que os pequenos municípios têm encontrado no cenário internacional, caracterizando a paradiplomacia.

No segundo capítulo, de maior densidade teórica, tratou-se dos temas da exclusão e do desenvolvimento social. Explorando-se obras de autores como Amartya Sen, Boaventura de Sousa Santos, Elinor Ostrom, John Rawls e Anthony Giddens, analisou-se o conceito de exclusão social e a necessidade de se buscar novos caminhos da ação pública que possam ter impactos positivos na busca por combatê-lo.

O movimento *Fairtrade* surge então, como alternativa viável e importante neste sentido, uma nova possibilidade não-governamental, mas que tem como grande aliado o poder público – e pode ser entendido então, como uma possível política social. O entendimento das instituições que tornam o sistema possível e a análise de casos existentes demonstram o mérito da iniciativa.

Sendo assim, sabe-se que existem muitos tipos de exclusão social. No discurso citado no início, traz-se a exclusão que sofrem as mulheres negras; neste trabalho, o foco foram os pequenos trabalhadores rurais que vão na contramão de um mercado cada vez mais hegemônico por grandes conglomerados transnacionais, mecanizado e agressivo. O estudo do caso de Poços de Caldas retrata a efetividade de uma política pública que demanda poucos recursos – econômicos e institucionais – do Estado, pois a mudança é endógena e autogerida; portanto, a atuação pública deve ser pontual e eficiente – e que tem como resultado um grande aumento da satisfação dos pequenos produtores com sua produção, remuneração e possibilidades para o futuro.

Este trabalho conclui então que, apesar de existirem falhas e muito espaço para desenvolvimento do movimento, a política de promoção do Comércio Justo em Poços de Caldas é uma forma de fomento ao desenvolvimento territorial que tem como resultado a melhoria das condições sociais.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília, DF: Cadernos ENAP; n. 10, 1997.
- AMARO, Rogério Roque. **Desenvolvimento Local**. In: CATTANI, Antonio David; LAVILLE, Jean-Loius; GAIGER, Luis Inácio; HESPANHA, Pedro. (Org.). **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Editora Almedina, jan. 2009. p. 108-113.
- ASSOD'ANTAS. **Relatório de Atividades de 2011**. Poços de caldas, {2012}.
- BARBOSA, Agnaldo de Sousa. **O desenvolvimento local na era da globalização**. Brasília, DF: Política democrática, Revista de Política e Cultura, ano VIII, n.21, 2008, pp. 101-108.
- _____. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**. Notas da aula: Estado e Desenvolvimento Social no Contexto da Globalização. 10, out. 2014.
- BERGSTROM, Theodore C. **The Uncommon Insight of Elinor Ostrom**. Department of Economics, University of California Santa Barbara. Mar, 2010.
- BOUROULLEC, Melise Dantas Machado; PAULILLO, Luiz Fernando. **Governanças híbridas complementares aos contratos no comércio justo citrícola internacional**. Gest. Prod., São Carlos, v. 17, n. 4. Dezembro, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2010000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 jun. 2013.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: 1995, p. 7.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, n. 34, v. 4, jul-ago/2000, pp. 07-26.
- _____. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: RAE, v. 50, n.1, jan./mar. 2010, pp. 112-116.
- CAMPREGHER, Gláucia. **Das Novas Possibilidades do Trabalho Coletivo**. Niterói, RJ: Economia, v. 5, n. 1, p. 123-159, jan./jun. 2004.
- CASTEL, R. **Exclusion ou désaffiliation dans la nouvelle économie**. In: MOATI, P. (Ed). *Nouvelle économie, nouvelles exclusions?* Paris: Ed. de l'Aube, 2003.
- CASTEL, R. **Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat**. Paris: Fayard, 1996.
- COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo. **Territórios Produtivos: Oportunidades e Desafios para o Desenvolvimento Local**. Brasília, DF: SEBRAE, 2006.
- COELHO, Ana Luísa. **O Crescente Envolvimento das Empresas no Comércio Justo**. Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Disponível no Site Plataforma Barômetro Social, 2014. Disponível em: <<http://barometro.com.pt/archives/1360>>. Acesso em: 20 dez. 2015.
- COMIN, Alvaro A., FREIRE, Carlos Torres. **Atores, instituições e desenvolvimento local**. Rev. Novos Estudos, p. 100-125, jul. 2009.

COMISSÃO EUROPEIA – Direção-Geral da Política Regional. **As Políticas Estruturais e os Territórios da Europa: Cooperação sem Fronteiras**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002.

_____. Direção-Geral da Política Regional. **Espaço Europeu de Investigação: Reforçar o Potencial das Regiões Ultraperiféricas**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, abr. 2010.

_____. Direção-Geral da Política Regional. **Parceria com as Cidades: A Iniciativa Comunitária URBAN**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003.

D'ALLONDANS, A. G. *L'exclusion sociale: les métamorphoses d'un concept: 1960-2000*. Paris: Harmattan, 2003.

DINIZ, Ana Elisabeth. **Poços De Caldas é a Primeira Cidade do Hemisfério Sul a Praticar essa nova forma de Consumo e Produção Conscientes**. Revista Viver Minas, vol. 921. Disponível em: <<http://www.revistaviverbrasil.com.br/impressao/materia/124/empreendedorismo/comercio-justo/>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

DINIZ, Vagner. **A Crise dos Governos Eletrônicos ou a Prevalência dos Monólogos Simultâneos**. Informática Pública, 2009.

DOWBOR, Ladislau. O sistema financeiro atual trava o desenvolvimento econômico. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 29, n. 83, p. 263-278, abr. 2015a. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000100263&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 dez. 2015.

_____. **Produtores, Intermediários e Consumidores: o enfoque da cadeia de preços**. Dia Municipal do Comércio Justo. Poços de Caldas, MG: out. 2015b.

_____. Direção-Geral da Política Regional. **Regiões para a Mudança Econômica: Inovar Através da Política Regional da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.
COMITÉ DAS REGIÕES DA UNIÃO EUROPEIA. **Coesão Territorial na Europa**. Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2003.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social, São Paulo, SP: USP, nov. 2003.

_____. **Avaliação de Implementação: esboço de uma Metodologia de Trabalho em Políticas Públicas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.) **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC – SP, 2001.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. **“Welfare State”: crise e gestão da crise, um balanço da literatura internacional**. Pesquisa "A Crise Internacional e as Políticas Sociais Uma Proposta de Análise Comparada" NEPP-UNICAMP-FUNDAP, 1984-1986; Pesquisa "Sistemas Previdenciários Comparados: Padrões de Financiamento e Gestão da Seguridade Social em Perspectiva Internacional" NEPP-IE-UNICAMP-MPAS, 1985-1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_04.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

DUPAS, Gilberto. **A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto**. Estudos Avançados, 1998.

ESCOREL, S. *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

EVANS, Peter. **O Estado como Problema e Solução**. São Paulo, SP: Lua Nova, nº 28-29, abr. 1993.

FAGNANI, Eduardo. **Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil**. Texto para discussão. Campinas, SP: IE/Unicamp, n. 198, Nov. 2011.

FILHO, Armando Gallo Yahn. **Relações Internacionais e Atores Subnacionais: um Estudo da Inserção Internacional da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas, 2011

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **O Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)**. Disponível em: <http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57>. Acesso em: 22 set. 2013.

FREY, KLAUS. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21, jun. de 2000.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=315180&search=minas-gerais|pocos-de-caldas>>. Acesso em: 21 de abr. 2014.

KEOHANE, Robert, NYE, Joseph. **La interdependência em la política mundial**. In: TAMAYO, Arturo Borja (compilador) *Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos de Robert Keohane*. México, DF: CIDE, 2005

LENOIR, Rene. **Les exclus: un Français sur dix**. Paris: Le Seui, 1974.

MENDONÇA, Haroldo. **Comércio Justo e Economia Solidária no Brasil e o Papel da Política Pública na sua Promoção**. Rev. Mercado de Trabalho, IPEA, nº 40, nov. 2011.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). **A PNDR em dois tempos: A experiência aprendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

MOATI, P. **Nouvelle économie, nouvelles exclusions?** Paris: Ed. de l'Aube, 2003.

MONTALDI, Mariana Squarizzi. **A internacionalização de negócios das cooperativas: o caso de Mondragón**. Faculdade de Economia Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

MONTEIRO, Jorge Viana. **Os níveis de Análise das Políticas Públicas**. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique. (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

MORAIS, Edson Elias de; LANZA, Fabio; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos; PELANDA, Sílvia Schroeder. **Propriedades coletivas, cooperativismo e economia solidária no Brasil**. Revista de Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 105, p. 67-88, jan./mar. 2011.

NERI, Marcelo. **A Nova Classe Média: o lado brilhante da base da pirâmide**. São Paulo: Saraiva, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Martinez de. **Comércio Justo México, A. C.: algumas lições a serem compartilhadas**. 2003.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons – The Evolution of institutions for collective action**. Cambridge University Press, 1990.

PARADA, Eugenio Lahera. **Política y Políticas Públicas**. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique. (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

PAUGAM, S. **L'exclusion: l'etat dès savoirs**. Paris: Seuil, 1996.

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento local: textos selecionados**. Brasília, DF: SEBRAE, 2008.

PERES, Wilson. **El Lento Retorno de las Políticas Industriales en América Latina y el Caribe**. Revista de La Cepal. Abr. 2006.

PIRES, Luciano Elson Silva et al. **Governança territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro, SP: UNESP - IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.

PIVA, João. Depoimento, 05/06/2012, **Políticas de Desenvolvimento Regional como forma de Justiça Social**, 2012/22531-5, 2013.

PREFEITURA DE POÇOS DE CALDAS. **Economia**. Disponível em: <http://www.pocosdecaldas.mg.gov.br/site/?page_id=9363>. Acesso em: 22 set. 2013.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo, SP: Ed. Martins Fontes, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Poderá o Direito ser Emancipatório?** Revista Crítica de Ciências Sociais, 65, maio, 2003: 3-63.

_____ [org.]. **Produzir para viver – Os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea, Volume I. ENAP, Brasília, 2006.

SCHNEIDER, Johann Wolfgang. **Pesquisa mundial de comércio justo**. Brasília, DF: SEBRAE, 2007.

SEN, Amartya. **Social Exclusion: Concept, Application, And Scrutiny**. Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development Asian Development Bank, Jun. 2000.

_____ **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2009.

_____ **Aideia de justiça**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Rogério Bezzera da & DAGNINO, Renato. O enfoque de análise de políticas e a política pública do Pólo e Parque de Alta Tecnologia de Campinas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, n. 40, pp. 171-194, out. 2011.

SERAFIM, Milena Pavan & DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos de Gestão Social**, v. 3 (1), p. 121-134, jan/jun. 2012.

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors**. In: Michelmann, H.J. and Soldatos, P. (Eds.) *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. Pp. 34-53.

SORJ, Bernardo. A Nova Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, SP: Editora Nova Cultural, 1997.

SINGER, Paul Israel. **Economia Solidária**. Revista Estudos Avançados, p. 289-314, 2008

SOUZA, Jessé. **Os Batalhadores Brasileiros: Nova Classe Média ou Nova Classe Trabalhadora?** Belo Horizonte: UFMG, 2012.

TAPIA, Jorge. **Desenvolvimento local, concertação social e governança**. São Paulo em Perspectiva, v.19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

TAPSCOTT, Don; WILLIAN, Anthony D. **Wikinomics: Como a Colaboração em Massa Pode Mudar seu Negócio**.

TIBURCIO, Breno Aragão; VALENTE, Ana Lucia E. F.. **O comércio justo e solidário é alternativa para segmentos populacionais empobrecidos? Estudo de caso em Território Kalunga (GO)**. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 45, n. 2. Jun. 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 jun. 2013.

URB-AL Pampa. Município de Borba, 2012. Site URB-AL Pampa, disponível em: <<http://www.urbalpampa.com/>>. Acesso em: 17 out. 13.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. RAP, Rio De Janeiro, RJ: Mar./Abr. 1996.

ZIONI, Fabiola. **Exclusão Social: noção ou conceito?** Saúde e Sociedade v.15, n.3, p.15-29, set-dez. 2006.

APÊNDICE A – Questionário aplicado aos produtores associados à ASSOD'ANTAS

Instruções

Leia cada questão atentamente e assinale a opção que considerar que mais condiz à sua situação:

Parte 1: Sobre você

1) _____ **Quantas pessoas moram com você?**

2) _____ **Quantas pessoas trabalham na sua produção?**

3) _____ **Quantas pessoas que trabalham na sua produção, moram com você?**

Parte 2: Sua participação na Cooperativa ASSOD'ANTAS

1) _____ **Quando você passou a fazer parte da cooperativa?**

- a. Até 2008
- b. 2009/2010
- c. 2011/2012
- d. 2013/2014

2) _____ **Antes de fazer parte da cooperativa, como você se sentia em relação ao seu trabalho?**

- a. Satisfeito
- b. Insatisfeito

c. Indiferente

3) _____ **Antes de fazer parte da cooperativa, como você se sentia em relação à remuneração da sua produção?**

- a. Satisfeito
- b. Insatisfeito
- c. Indiferente

4) _____ **Você acreditava que conseguiria se manter com a sua produção no futuro?**

- a. SIM
- b. NÃO
- c. Talvez
- d. Não pensava sobre isso

5) _____ **Qual era sua renda antes de fazer parte da cooperativa?**

- a. A mesma de agora
- b. Inferior à que tenho atualmente
- c. Maior do que a que tenho atualmente
- d. Não sei

6) _____ **Com o que ganhava antes de fazer parte da cooperativa, conseguia manter sua casa e as pessoas que vivem nela?**

- a. Sim
- b. Não
- c. Não sei

7) _____ **Com o que ganhava antes de fazer parte da cooperativa, conseguia realizar atividades para o lazer (passeios, viagens, refeições fora de casa, entre outros)?**

- a. Sim
- b. Não
- c. Não sei

- 8) _____ **Com o que ganhava antes de fazer parte da cooperativa, sua renda era suficiente para realizar investimentos (como comprar um automóvel, fazer melhorias em sua casa ou adquirir outra, comprar eletroeletrônicos ou móveis)?**
- a. Sim
 - b. Não
 - c. Não sei

Parte 3: Sua vida depois que passou a fazer parte da Cooperativa

- 1) _____ **Agora que faz parte da cooperativa, como você se sente em relação ao seu trabalho?**
- a. Satisfeito
 - b. Insatisfeito
 - c. Indiferente

- 2) _____ **Agora que faz parte da cooperativa, como você se sente em relação à remuneração da sua produção?**
- a. Satisfeito
 - b. Insatisfeito
 - c. Indiferente

- 3) _____ **Você acredita que conseguirá se manter com a sua produção no futuro?**
- a. SIM
 - b. NÃO
 - c. Talvez
 - d. Não penso sobre isso

- 4) _____ **Com o que ganha fazendo parte da cooperativa, consegue manter sua casa e as pessoas que vivem nela?**
- a. Sim
 - b. Não
 - c. Não sei

- 5) _____ **Com o que ganha fazendo parte da cooperativa, consegue realizar atividades para o lazer (passeios, viagens, refeições fora de casa, entre outros)?**

-
- a. Sim
 - b. Não
 - c. Não sei

6)

 Com o que ganha agora que faz parte da cooperativa, sua renda é suficiente para realizar investimentos (como comprar um automóvel, fazer melhorias em sua casa ou adquirir outra, comprar eletroeletrônicos ou móveis)?

- a. Sim
- b. Não
- c. Não sei

7)

 Você sabe como funciona o Fairtrade ou Comércio Justo?

- a. Sim
- b. Não
- c. Tenho uma ideia

8)

 Você considera que houve alguma mudança na sua comunidade desde que a cooperativa passou a ser certificada?

- a. Sim
- b. Não
- c. Não sei

9)

 Se sim, foi positiva?

- a. Sim
- b. Não
- c. Não sei