



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ICS)**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS (ELA)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE**  
**AS AMÉRICAS (PPGECsA)**

**FELIPE VELLA PATEO**

**Economia Política das políticas públicas de economia solidária: recursos mobilizados e tentativas de transformação institucional no Brasil e no Equador**

**Brasília**

**2021**

Instituto de Ciências Sociais – ICS  
Departamento de Estudos Latino-americanos – ELA  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas

## **TESE DE DOUTORADO**

**Economia Política das políticas públicas de economia solidária: recursos mobilizados e tentativas de transformação institucional no Brasil e no Equador**

**FELIPE VELLA PATEO**

Banca examinadora:

Dr. Sandro Pereira Silva (IPEA), membro externo

Profa. Dr. Valmor Schiochet (FURB), membro externo

Profa. Dr. Moises Villamil Balestro (ELA/UNB), membro interno

Profa. Dr. Franco de Matos (ELA/UnB), suplente

Prof. Dr. Camilo Negri (GPP/FACE), orientador

**Brasília, julho de 2021.**

**FELIPE VELLA PATEO**

**ECONOMIA POLÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA  
SOLIDÁRIA: RECURSOS MOBILIZADOS E TENTATIVAS DE  
TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL E NO EQUADOR**

Tese apresentada ao Departamento de Estudos Latino-  
Americanos (ELA), da Universidade de Brasília (UnB),  
como requisito parcial à obtenção do título de doutor em  
Ciências Sociais, sob a orientação do Professor Dr.  
Camilo Negri.

**Brasília-DF, julho de 2021.**

Aos professores Paul Singer e Sylvia Leser de Mello (*in memoriam*), exemplos de intelectuais, professores, militantes e servidores públicos com os quais tive o privilégio único de trabalhar e conviver.

Aos meus filhos Bernardo e Cecília, crianças que tiveram paciência e carinho infinitos com o pai “preso” na frente do computador.

## AGRADECIMENTOS

Tanto ocorreu ao longo desses mais de 4 anos de elaboração de uma tese que é difícil delimitar o conjunto de fatos e de pessoas a serem mencionadas na seção de agradecimentos. Optei aqui por começar por aqueles mais diretamente envolvidos no processo de produção da tese em si para depois me direcionar àqueles que fizeram parte do processo de reprodução da minha vida nestes últimos quatro anos, visto que, sem a contribuição destes, a produção desta tese também não seria possível.

Início pelo meu orientador, Camilo Negri, que sempre esteve presente me orientando a respeito das prerrogativas e especificidades de um trabalho acadêmico, direcionando-me na formatação das minhas questões teóricas e me respaldando nos momentos de insegurança e de crises inerentes à produção de uma tese de doutorado.

Agradeço também ao professor Moisés Balestro, com quem muito aprendi sobre a determinação necessária para a produção de um trabalho científico rigoroso, pela generosa oferta para a realização de um estágio doutoral na Alemanha, por meio do qual me inseri no campo da economia política, e pelos debates sempre fraternos com os companheiros do grupo de estudos Roque Tumolo e Antonio Botelho.

Ao professor Andreas Nolke e aos colegas de equipe, Christian, Daniel e Michael, por terem me recebido em Frankfurt e terem me apresentado um ambiente acadêmico completamente novo, no qual a leitura atenta e a crítica profunda são um sinal de respeito e consideração. Também em Frankfurt, ao grande amigo Thanos Fragkandreas que me acolheu na cidade e teve paciência para me mostrar um conjunto de ferramentas e dicas de pesquisa que se mostraram essenciais para a elaboração desta tese.

Aos meus colegas e amigos da turma do ELA pela permanente camaradagem, trocas de desabafos, de angústias, de risadas e de apoios, fazendo com que a reinserção na vida acadêmica tenha se mostrado especialmente prazerosa; destaco, em nome de todos os demais, Kaithy e Jairo. Também no ELA agradeço a toda a equipe da secretaria, especialmente a Cecília, pelo apoio em todas as necessidades.

Passo para o conjunto de amigos que fiz na economia solidária que não estiveram presentes apenas nos quatro anos em que me dediquei à elaboração desta tese, mas nos quase 15 anos da minha vida que foram dedicados ao tema. Na minha perspectiva, esta tese sempre foi uma forma singela de retribuir a tudo que me proporcionaram os parceiros que tive na construção da proposta da economia solidária. Agradeço a todos os parceiros

na construção da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares USP (ITCP-USP), especialmente àqueles aos quais tive a alegria de reencontrar e apresentar uma versão desta tese: Analu, Thais, Erica, Paquê, Mayara e Luca. Foi neste momento que tive a convicção de que a tese estava no caminho certo, mostrando-se capaz de provocar uma reflexão sincera entre pessoas comprometidas com a proposta da economia solidária.

Agradeço as demais pessoas que fizeram parte da minha jornada na economia solidária, com destaque para aqueles que estiveram presentes no período em que estive participando diretamente da implementação da política pública, ao inesquecível professor Singer e a todos que compartilharam comigo o privilégio de ser parte da equipe: Vital, Regi, Roberto, Haroldo, Digó, Bené, Valmor (que, além de tudo, deu-me orientações imprescindíveis na banca de qualificação), Robert, Diogo, Gabi, Jéssica, Mazé, Adriana e todos os demais colegas.

A todas as lideranças e dirigentes da economia solidária no Brasil e no Equador que gentilmente dispuseram do seu tempo para conversar e compartilhar impressões sobre a política pública, provocando muitas vezes lembranças emocionadas de tempos de utopia e alegria. Destaco especialmente a disposição e contribuição ofertadas por Veronica Andino e Hugo Jácome no Equador e, no Brasil, além de meus colegas da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), agradeço a contribuição de Rizioneide e Léo Pinho, além de Tatiana, que me introduziu ao movimento de economia solidária equatoriano. Agradeço a estes em nome de todos aqueles que constroem a economia solidária no Brasil, no Equador e em todas as partes do mundo.

Para além do campo da economia solidária, agradeço a contribuição de amigos do Ministério do Trabalho que me acolheram quando saí da SENAES e me mostraram uma nova forma de enxergar e de me apaixonar pelas políticas públicas e pelo uso de estatísticas e evidências na gestão. Com certeza este convívio contribuiu para o aprimoramento da perspectiva analítica aqui desenvolvida, por isso agradeço a Vivi, Vinicius, Augusto e Mariana. Agradeço também aos gestores do extinto Ministério do Trabalho e ao Mario, que na ocasião me liberaram para que pudesse me dedicar por dois anos exclusivamente para a elaboração deste trabalho, e à CAPES pela bolsa que permitiu me sustentar na Alemanha.

A minha família, começo agradecendo aos meus pais e ao meu irmão que me acolheram ao longo das oscilações da vida pessoal nesses quatro anos, contribuindo para garantir a estabilidade emocional, e às vezes material, necessária para a escrita da tese. Aos meus filhos, porque nunca imaginei que duas crianças fossem tão capazes de

demonstrar compreensão e amor incondicional como o fizeram, e por me receberem com tanto carinho depois de um ano afastado, sem nunca apresentarem cobrança ou desconfiança no pai que ficou ausente.

À Gabi, mãe dessas crianças, por tantas vezes ter consentido em colocar seus planos e necessidades pessoais em segundo plano para me proporcionar o tempo de tranquilidade necessário em momentos cruciais da escrita. Que eu possa compensá-la no futuro.

À Priscila, pela parceria ao longo de 2020 e pela paciência em me chamar a atenção diversas vezes para as especificidades da reciprocidade comunitária. Aos amigos Hugo, Bruno e Matheus que, se não se encaixaram em nenhuma das categorias de amigos citadas previamente, encaixam-se perfeitamente na categoria de familiares.

## RESUMO

A presente tese tem como objetivo entender os fatores que determinam as diferenças entre as políticas públicas de economia solidária implementadas nos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff no Brasil (2003 – 2016) e de Rafael Correa no Equador (2007 – 2017). Estas são analisadas a partir da perspectiva de capitalismo comparados e de instrumentos de políticas públicas. Constatou-se que, em comparação com o brasileiro, o governo equatoriano mobilizou, de forma geral, uma quantidade maior de recursos, priorizando aqueles mais coercivos. Entre outros fatores, estas diferenças relacionam-se com a estratégia de transformação institucional implementada em cada país, com a equatoriana enfatizando a obtenção de escala e a inclusão dos trabalhadores da economia popular, e a brasileira enfatizando a promoção das especificidades organizativas que caracterizam a economia solidária como proposta de transformação social. Este estudo explora três conjuntos de fatores explicativos para essas diferenças: configurações do capitalismo, capacidade estatal e o processo político de formação de coalizões e disputas discursivas. Os dois primeiros ajudam a explicar a maior alocação de recursos para políticas públicas no Equador, considerando-se um setor empresarial menos desenvolvido e uma capacidade estatal em rápida expansão. No que se refere ao processo político, identifica-se que a formação de coalizões e as concepções e discursos defendidos pelos atores que interagem no subcampo de políticas públicas são condicionados pelo processo de formação histórica de cada país. O predomínio do viés da diferença na coalizão em prol da economia solidária brasileira a colocou em contradição com a filosofia pública defendida pelo núcleo governamental, situação agravada pela presença de uma coalizão opositora à economia solidária com poder de veto no governo, constituída por representantes do agronegócio. No Equador, por outro lado, uma filosofia pública mais crítica ao capitalismo encontra-se com um maior pragmatismo do discurso vitorioso no subcampo da economia solidária. Concluiu-se com a proposição de um modelo analítico que apresenta a relação entre os diferentes elementos que determinam o esforço empreendido em uma tentativa de transformação institucional e sua aplicação para políticas públicas de economia solidária.

**Palavras-chave:** economia solidária, políticas públicas, capitalismo comparados, transformação institucional.

## RESUMEN

La presente tesis pretende comprender los factores que determinan las diferencias entre las políticas públicas de economía solidaria implementadas en los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2003 – 2016) y Rafael Correa en Ecuador (2007 – 2017). Estas políticas públicas se entienden como intentos de transformación institucional, y se analizan desde la perspectiva de los capitalismo comparados y los instrumentos de política pública. Se constata que, en comparación con Brasil, el gobierno ecuatoriano ha movilizadado en general una mayor cantidad de recursos, priorizando los más coercitivos. Entre otros factores, estas diferencias se relacionan con la estrategia de transformación institucional implementada en cada país, siendo la ecuatoriana la que enfatiza el logro de la escala y la inclusión de los trabajadores de la economía popular, y la brasileña la que enfatiza la promoción de las especificidades organizativas que caracterizan a la economía solidaria como propuesta de transformación social. La tesis explora tres conjuntos de factores explicativos de estas diferencias: las configuraciones del capitalismo, la capacidad del Estado y el proceso político de creación de coaliciones y disputas discursivas. Los dos primeros ayudan a explicar la mayor asignación de recursos para políticas públicas en Ecuador, considerando un sector empresarial menos desarrollado y una capacidad estatal en rápida expansión. En cuanto al proceso político, la tesis identifica que la formación de coaliciones y las concepciones y discursos defendidos por los actores que interactúan en el subcampo de las políticas públicas están condicionadas por el proceso de formación histórica de cada país. El predominio del sesgo de la diferencia en la coalición a favor de la economía solidaria brasileña la ha puesto en contradicción con la filosofía pública defendida por el núcleo gubernamental, que, además, siempre ha sido más pragmática que la defendida por el gobierno ecuatoriano. Además, en Ecuador un mayor pragmatismo de la coalición que ganó la disputa en el subcampo de la economía solidaria contribuyó a la convergencia de los discursos. La tesis concluye con la propuesta de un modelo analítico que presenta la relación entre los diferentes elementos que determinan el esfuerzo realizado en un determinado intento de transformación institucional y su aplicación a las políticas públicas de economía solidaria.

**Palabras clave:** economía solidaria, políticas públicas, capitalismo comparados, transformación institucional.

## ABSTRACT

This thesis aims to understand the factors that determine the differences between the solidarity economy public policies implemented in the governments of Lula da Silva and Dilma Rousseff in Brazil (2003 – 2016) and Rafael Correa in Ecuador (2007 – 2017). These public policies are understood as attempts at institutional transformation, and analyzed from the perspective of comparative capitalisms and public policy instruments. It is found that, compared to Brazil, the Ecuadorian government has generally mobilized a larger amount of resources, prioritizing those that are more coercive. Among other factors, these differences are related to the institutional transformation strategy implemented in each country, with the Ecuadorian emphasizing the achievement of scale and the inclusion of popular economy workers, and the Brazilian emphasizing the promotion of the organizational specificities that characterize the solidarity economy as a proposal for social transformation. The thesis explores three sets of explanatory factors for these differences: configurations of capitalism, state capacity, and the political process of coalition formation and discursive disputes. The first two help explain the greater allocation of resources for public policy in Ecuador, considering a less developed business sector and a rapidly expanding state capacity. With regard to the political process, the thesis identifies that the formation of coalitions and the conceptions and discourses defended by the actors that interact in the public policy subfield are conditioned by the process of historical formation of each country. The predominance of the bias of difference in the Brazilian solidarity economy coalition has placed it in contradiction with the public philosophy defended by the governmental core, which, moreover, has always been more pragmatic than that defended by the Ecuadorian government. In the case of Ecuador, a greater pragmatism of the victorious coalition in the dispute waged in the subfield of the solidarity economy contributes to the convergence of the discourses. The thesis concludes with the proposition of an analytical model that presents the relationship between the different elements that determine the effort undertaken in a given attempt at institutional transformation and its application to public policies for the solidarity economy.

**Keywords:** solidarity economy, public policies, comparative capitalisms, institutional transformation.

## LISTA DE SIGLAS

**ABCRED** – Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças.

**ACES** – Articulação de Circuitos Econômicos Solidários

**ANTEAG** – Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão

**AP** – Aliança País

**APAAUSTRO** – Associação dos Produtores Agroecológicos do Austro

**AREPS** – Agenda da Revolução da Economia Popular e Solidária

**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**CAAP** – Centro Andino de Ação Popular

**CADSOL** – Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários

**CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina

**CESA** – Central Equatoriana de Serviços Agrícolas

**CIBV** – Centros Infantis de Bem Viver

**CIISC** – Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis

**CLUSA** – Liga Norte-Americana de Cooperativas

**CME** – Economia de Mercado Coordenada

**CMS** – Central de Movimentos Sociais

**CNES** – Conselho Nacional de Economia Solidária

**CODEFAT** – Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador

**CONAES** – Conferência Nacional de Economia Solidária

**CONAFIPS** – Corporação Nacional de Finanças Populares e Solidárias

**CONAQ** – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

**CONAIE** – Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador

**CONTAG** – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares

**CONCRAB** – Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil

**CUNA** – Associação Nacional de Cooperativas

**CUT** – Central Única dos Trabalhadores

**DNC** – Diretoria Nacional de Cooperativas

**DS** – Democracia Socialista

**EES** – Empreendimentos Econômicos Solidários

**FBES** – Fórum Brasileiro de Economia Solidária

**FECOAC** – Federação de Cooperativas de Poupança e Crédito

**FEPP** – Fundo Equatoriano *Populorum Progresum*

**FENOC** – Federação Nacional de Organizações Camponesas

**FETRAF** – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

**FUT** – Frente Unitária de Trabalhadores

**FIDA** – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

**FINEP** – Financiadora de Estudos e Projetos

**FIOCRUZ** – Fundação Osvaldo Cruz

**FBB** – Fundação Banco do Brasil

**IEPS** – Instituto de Economia Popular e Solidária

**INCOP** – Instituto Nacional de Contratação Pública

**ITCPs** – Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares

**LME** – Economia de Mercado Liberal

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LOEPS** – Lei Orgânica de Economia Popular Solidária

**LOSCNP** – Lei Orgânica do Sistema Nacional de Contratação Pública

**MAPA** – Ministério da Agricultura e Pecuária

**MCCH** – Fundação Maquita Cushunchic

**MESSE** – Movimento de Economia Social e Solidária do Equador

**MIES** – Ministério de Inclusão Econômica e Social

**MNCR** – Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis

**MPD** – Movimento Popular Democrático

**MST** – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra

**NEATES** – Núcleos Estaduais de Assistência Técnica

**OCB** – Organização das Cooperativas Brasileiras

**OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**OEPS** – Organizações da Economia Popular Solidária

**ONG** – Organização Não Governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OSCIPS** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

**OSFPS** – Organizações do Sistema Financeiro Popular Solidário.

**PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos

**PACs** – Projetos Alternativos Comunitários

**PEA** – População Economicamente Ativa

**PDCC** – Projeto de Desenvolvimento do Corredor Central

**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNBV** – Plano Nacional de Bem-viver

**PND** – Plano Nacional de Desenvolvimento

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PPA** – Plano Plurianual

**PRODEPINE** – Projeto de Desenvolvimento dos Povos Indígenas e Negros do Equador

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**RBSES** – Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária

**RENAFIPSE** – Rede Nacional de Finanças Populares e Solidárias do Equador

**SECAP** – Serviço Equatoriano de Capacitação Profissional

**SENAES** – Secretaria Nacional de Economia Solidária

**SEPS** – Superintendência de Economia Popular e Solidária

**SENPLADES** – Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento

**SERCOP** – Serviço Nacional de Contratação Pública

**SESCOOP** – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

**UNICAFES** – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

**UNICOPAS** – União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias

**UNISOL Brasil** – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários

**VoC** – Variedades de Capitalismo

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação entre princípios econômicos, vínculos sociais e agentes econômicos.....	65
Quadro 2: Princípios econômicos refletidos na economia solidária.....	68
Quadro 3: Estrutura analítica para comparação de políticas públicas de economia solidária .	124
Quadro 4: Comparação da legislação brasileira e equatoriana (aspectos conceituais). ....	130
Quadro 5: Objetivos do processo de delimitação.....	133
Quadro 6: Síntese comparativa das ações de delimitação do sujeito da política.....	144
Quadro 7: Síntese comparativa das ações de acesso à formação .....	157
Quadro 8: Síntese comparativa das ações de acesso a capital .....	169
Quadro 9: Síntese comparativa das ações de acesso a mercado .....	180
Quadro 10: Síntese das escolhas substantivas realizadas em cada um dos eixos da política pública .....	181
Quadro 11: Comparação entre os recursos mobilizados por cada país.....	204
Quadro 12: Principais itens de exportação dos países antes do início dos governos estudados .....	211
Quadro 13: Economia solidária e empreendedorismo nos planos de governo do PT.....	259
Quadro 14: Posicionamento sobre a filosofia pública do governo nas Conferências de Economia Solidária.....	260
Quadro 15: Determinantes das diferentes estratégias de transformação institucional e relação com a filosofia pública.....	267
Quadro 16: Determinantes das combinação de recursos adotada .....	267
Quadro 17: Determinantes do esforço alocado nas políticas públicas de economia solidária.	270

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do orçamento alocado para o IEPS no Equador.....	193
Tabela 2: Evolução do orçamento alocado à SENAES no Brasil .....	194
Tabela 3: Comparação do orçamento alocado ao IEPS e à SENAES.....	196
Tabela 4: Comparação dos índices de assalariamento antes dos governos estudados .....	213
Tabela 5: Comparação do público potencial de políticas públicas de economia solidária .....	214
Tabela 6: Comparação da evolução dos segmentos da força de trabalho .....	216
Tabela 7: Evolução do público potencial da política pública de economia solidária .....	218
Tabela 8: Recursos alocados para políticas públicas de economia solidária como porcentagem dos gastos públicos .....	226

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Interações entre conceitos-chave utilizados para descrever a economia solidária ....	72
Figura 2: Apresentação gráfica da disposição dos atores da economia solidária no Equador e no Brasil.....	120
Figura 3: Objetivos da delimitação do sujeito da política pública ordenados por grau de coercitividade.....	134
Figura 4: Modelo analítico de determinação do esforço empreendido em uma proposta de transformação institucional.....	274
Figura 5: Modelo analítico dos determinantes da alocação de esforços em políticas públicas de economia solidária.....	278

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Trajetória do trabalho precário no Brasil e no Equador.....	102
Gráfico 2: Vendas da Economia Solidária para o mercado público no Equador (em milhões de dólares).....	170
Gráfico 3: Distribuição dos recursos liquidados pela SENAES por tipo de parceria.....	202
Gráfico 4: Evolução do emprego formal urbano (% da PEA).....	212
Gráfico 5: Proporção de servidores públicos em relação à população ocupada no país.....	222
Gráfico 6: Ingresso tributário em porcentagem do PIB.....	224
Gráfico 7: Gastos do governo central em porcentagem do PIB.....	225

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>1 – UMA ECONOMIA POLÍTICA COMPARATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>33</b>
<b>1.1 – Variedades de Capitalismo e o desenvolvimento da abordagem de Capitalismos Comparados como escola teórica para análise de políticas públicas</b> .....	<b>34</b>
<b>1.2 – Capacidade estatal, coalizões e ideias – elementos para uma análise das dinâmicas de mudança institucional</b> .....	<b>40</b>
1.2.1 Capacidade estatal e poder de policy making.....	41
1.2.2 Coalizões e recursos de poder .....	43
1.2.3 Elementos Discursivos e Ideacionais.....	45
<b>1.3 – Caracterizando as tentativas de mudança institucional através de políticas públicas</b>	<b>47</b>
<b>1.4 – Considerações finais ao Capítulo</b> .....	<b>51</b>
<b>2 – ECONOMIA (POPULAR) SOLIDÁRIA – A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO</b> .....	<b>52</b>
<b>2.1 – Os pioneiros</b> .....	<b>53</b>
<b>2.2 – Cooperativismo, marxismo e novos modos de produção</b> .....	<b>55</b>
2.2.1 Economia Solidária na (longa?) transição para o socialismo .....	56
2.2.2 Economia Solidária como modo de produção .....	59
<b>2.3 – Reciprocidade, os diferentes princípios do comportamento econômico e a organização da economia popular</b> .....	<b>63</b>
2.3.1 A reciprocidade nos povos originários .....	66
2.3.2 Definições da economia solidária contemporânea a partir dos princípios de Polanyi .....	67
<b>2.4 – Considerações finais ao Capítulo: visão sintética dos conceitos-chave</b> .....	<b>71</b>
<b>3- ECONOMIA SOLIDÁRIA: PRÁTICAS ANTERIORES AO CONCEITO</b> .....	<b>75</b>
<b>3.1 – Reciprocidade e as economias dos povos e comunidades tradicionais</b> .....	<b>76</b>
3.1.1 A reciprocidade comunitária dos indígenas equatorianos .....	76
3.1.2 A reciprocidade comunitária no Brasil .....	80
<b>3.2 – Cooperativismo: entre a conformação de relações solidárias de produção e as associações de empresários</b> .....	<b>85</b>
3.2.1 Cooperativismo no Equador.....	85
3.2.2 Cooperativismo no Brasil: da associação de patrões ao cooperativismo solidário ...	90
<b>3.3 – Autogestão e Recuperação de Fábricas</b> .....	<b>96</b>
<b>3.4 – Considerações finais ao Capítulo</b> .....	<b>100</b>
<b>4. DA ECONOMIA POPULAR À ARTICULAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA SOCIEDADE CIVIL</b> .....	<b>102</b>

<b>4.1 – Da economia popular ao início da autoidentificação como economia solidária: o papel das instituições de apoio.....</b>	<b>103</b>
4.1.1 As instituições de fomento à economia solidária no Equador.....	104
4.1.2 As instituições de fomento à economia solidária no Brasil .....	107
<b>4.2 – A construção das coalizões em prol da economia solidária .....</b>	<b>111</b>
4.2.1 A construção e a dinâmica do Movimento de Economia Social e Solidária do Equador .....	112
4.2.2 O Fórum Brasileiro de Economia Solidária – ampla convergência e posterior fragmentação .....	115
<b>4.3 – Considerações finais ao Capítulo: síntese do campo da economia solidária na sociedade civil .....</b>	<b>120</b>
<b>5 – COMPARANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: QUADRO ANALÍTICO E DELIMITAÇÃO DOS SUJEITOS.....</b>	<b>123</b>
<b>5.1 – Breve cronologia das políticas públicas de economia solidária .....</b>	<b>125</b>
<b>5.2 – Conceitos e critérios na delimitação do sujeito da política .....</b>	<b>128</b>
<b>5.3 – A operacionalização e os recursos mobilizados no processo de delimitação.....</b>	<b>133</b>
5.3.1 Equador: ênfase na supervisão e controle através da autoridade .....	135
5.3.2 Brasil: ênfase na visibilização através da nodalidade .....	138
<b>5.4 – Consideração finais ao Capítulo: síntese das escolhas de delimitação.....</b>	<b>143</b>
<b>6 – COMPARANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: O TRINÔMIO DE ACESSOS E AS DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>146</b>
<b>6.1 – Acesso a conhecimento.....</b>	<b>146</b>
6.1.1 Acesso a conhecimento através de ações de formação e qualificação .....	147
6.1.2 Acesso a conhecimento através de ações de assessoramento técnico .....	151
6.1.3 Acesso a conhecimento através de ações de disseminação e mobilização comunitária .....	153
6.1.4 Acesso a conhecimento através de ações de incubação .....	155
6.1.5 Síntese comparativa das ações de acesso a conhecimento.....	156
<b>6.2 – Acesso a capital .....</b>	<b>157</b>
6.2.1 Ações de acesso a capital através da estruturação de linhas de crédito.....	158
6.2.2 Acesso a capital através do apoio às iniciativas de finanças solidárias.....	160
6.2.2 Acesso a capital através de transferência de recursos .....	162
6.2.5 Síntese comparativa das ações de acesso a capital .....	168
<b>6.3 – Acesso a mercado .....</b>	<b>169</b>
6.3.1 Acesso a mercado através do direcionamento das compras públicas .....	170
6.3.2 Acesso a mercado através da promoção de espaços de comercialização.....	175
6.3.3 Acesso ao mercado de Comércio Justo.....	177
6.3.4 Síntese comparativa das ações de acesso a mercado.....	179

6.4 – Considerações finais ao Capítulo: contrastando as estratégias de transformação institucional.....	180
<b>7 – COMPARANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: RECURSOS MOBILIZADOS E O ESFORÇO DEPREENDIDO .....</b>	<b>183</b>
7.1 – Recursos de organização .....	183
7.2 – Recursos de Autoridade .....	186
7.3 – Recursos de tesouro .....	191
7.4 – Recursos de Nodalidade.....	196
7.4.1 Nodalidade na captação de informações e apoio ao processo decisório.....	197
7.4.2 Nodalidade na implementação das políticas .....	200
7.5 – Considerações finais ao Capítulo .....	204
<b>8 – DIFERENÇAS NO ESPAÇO PARA A TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL ATRAVÉS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONFIGURAÇÕES DO CAPITALISMO E CAPACIDADE ESTATAL .....</b>	<b>207</b>
8.1 – Configurações institucionais do capitalismo e incentivos ao investimento em políticas públicas de economia solidária.....	208
8.1.1 Teorizando as consequências das diferenças de capitalismo sobre as políticas públicas de economia solidária .....	208
8.1.2 Diferenças na composição do setor empresarial nos dois países.....	210
8.1.2 Diferenças na cobertura da proteção social .....	213
8.1.3 Análise da trajetória .....	215
8.2 – Capacidades estatais e restrições à implementação de políticas públicas .....	219
8.2.1 Capacidades administrativas e restrições à mobilização de recursos de organização .....	221
8.2.2 Capacidades fiscais e restrições à mobilização de recursos de tesouro .....	224
8.2.3 Capacidades legislativas e restrições à mobilização de recursos de autoridade .....	228
8.3 – Considerações finais ao Capítulo .....	231
<b>9 – CONDICIONANTES POLÍTICOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: FORMAÇÃO DE COALIZÕES E DISCURSOS .....</b>	<b>234</b>
9.1 – Chegada ao governo, construção do bloco social e definição da filosofia pública ...	236
9.1.1 Sociedade civil e partidos políticos no processo de chegada ao poder.....	236
9.1.2 Gestão dos blocos sociais e principais conflitos envolvidos na definição da filosofia pública .....	240
9.2 – Bem-viver e economia popular: coalizões e disputas discursivas na política pública do Equador.....	247
9.2.1 Delineando as coalizões no subsistema de políticas públicas.....	247
9.2.2 A dinâmica de disputas e a incorporação da economia solidária no discurso governamental .....	251
9.3 – Autogestão e modelos de desenvolvimento: coalizões e disputas discursivas na política pública brasileira .....	255

9.3.1 Delineando as coalizões no subsistema de políticas públicas.....	255
9.3.2 A dinâmica de disputas e a incorporação da economia solidária no discurso governamental .....	258
<b>9.4 – Considerações finais ao Capítulo: consequências dos processos políticos sobre .....</b>	<b>264</b>
<b>as políticas públicas .....</b>	<b>264</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>271</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>283</b>

## INTRODUÇÃO

Que fatores institucionais explicam a intensidade dos esforços empreendidos e as escolhas substantivas realizadas na implementação de políticas públicas de economia solidária? Essa é a pergunta norteadora desta tese que, situada no subcampo teórico da economia política comparativa, entende que a existência de variações nas configurações de capitalismo associa-se com as especificidades de processos políticos para determinar as características das políticas públicas implementadas.

A identificação de como este conjunto de fatores interage no caso específico da produção de políticas públicas de economia solidária na América Latina é feita através da comparação das políticas implementadas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e de Dilma Rousseff (2011 – 2016) no Brasil, com as políticas implementadas pelo governo de Rafael Correa (2007 – 2017) no Equador. A definição desse objeto é fruto da interação entre a constatação da relevância empírica e teórica do tema estudado e o interesse do pesquisador sobre o tema.

A economia solidária ganhou visibilidade e institucionalidade no cenário latino-americano ao longo do final do século XX e início do século XXI em um processo ocorrido em três ondas (Guerra, 2012). A primeira onda corresponde à expansão das experiências econômicas associativas organizadas por setores populares em resistência à crise econômica do início da década de 1980, o que chamou a atenção de um conjunto de intelectuais progressistas que passaram a identificá-las com a alcunha de economia solidária. Utilizado inicialmente como forma de descrever determinadas realidades empíricas, o conceito de economia solidária ganhou novos significados à medida que passou a ser usado como bandeira de luta e como expressão de um projeto de transformação social por um conjunto de atores organizados que conformaram a segunda onda da expansão da economia solidária na América Latina<sup>1</sup>.

A terceira onda inicia-se quando estes atores conquistam a institucionalização de políticas públicas e marcos legais para a economia solidária, obtendo o reconhecimento de sua existência pelo Estado. Apesar de existirem experiências anteriores de fomento a organizações coletivas de produção, como no caso dos governos de Velasco Alvarado no Peru e de Salvador Allende no Chile, as primeiras políticas públicas e legislações

---

<sup>1</sup> Os processos de gênese conceitual e de apropriação e ressignificação do conceito de economia solidária por atores sociais no Brasil e no Equador são descritos em profundidade nos capítulos 2 a 4 desta tese.

nacionais que mencionam especificamente a economia solidária surgem em Honduras em 1985 e na Colômbia em 1998<sup>2</sup>. O ápice desta terceira onda ocorreu a partir da primeira década do século XXI com a incorporação de políticas públicas nos programas de governo dos países da região, acompanhando a emergência dos governos progressistas que conformaram a chamada onda rosa (como nos casos de Argentina, Brasil, Bolívia, Equador e Venezuela).

Uma quarta onda da internacionalização e institucionalização da economia solidária pode ser identificada com a sua incorporação no debate promovido por agências internacionais e organismos multilaterais já na segunda década do século XXI. Destacam-se, nesse sentido, a construção, em 2010, pela Organização Internacional do Trabalho, de uma Academia de Economia Social e Solidária que vem promovendo reuniões anuais de pesquisadores e gestores públicos com o objetivo de promover o conhecimento e as boas práticas sobre o tema, e a criação, em 2013, de uma força-tarefa dedicada à economia social e solidária, no âmbito do sistema ONU, com a participação de 18 agências e organismos da ONU, além da OCDE.

Se o trabalho desses organismos contribui para um ganho de institucionalidade e reconhecimento da economia solidária como campo de políticas públicas, também tende a afastá-la de seu conteúdo mais antissistêmico presente nas formulações originais. Este dilema entre a busca por expansão de espaço da economia solidária nas instituições oficiais e a diluição do conteúdo ou dos aspectos mais radicais da sua proposta é uma constante nas análises, estudos e pesquisas sobre a economia solidária.

De forma mais geral, percebe-se que a novidade apresentada pela proposta da economia solidária despertou o interesse de pesquisadores em diversas disciplinas acadêmicas. Dentre os objetos de estudo, destacam-se temas como as especificidades do processo de conformação e de gestão das organizações da economia solidária, a sua articulação em movimentos sociais, os avanços e limites desse processo na promoção de transformação social e, tema ao qual se filia essa tese, a conformação desta enquanto um campo de políticas públicas. Logo se construíram cursos de mestrado dedicados exclusivamente ao tema da economia solidária como o da Universidade Nacional de General Sarmiento, na Argentina, e do Instituto de Altos Estudos Nacionais, no Equador. No Brasil, consulta ao catálogo de teses e dissertações da CAPES pelo termo ‘economia

---

<sup>2</sup> Apesar da legislação hondurenha referir-se ao “setor social da economia”, sua descrição é idêntica ao que posteriormente passou-se a chamar de economia solidária, com elementos como a propriedade social dos meios de produção e o reinvestimento dos excedentes para os próprios trabalhadores membros.

solidária' resultou em 902 dissertações de mestrado e 253 teses de doutorado com um pico em 2018, ano em que foram publicados 113 trabalhos entre teses e dissertações<sup>3</sup>.

Além da sua relevância teórica e empírica, a escolha pelo tema da economia solidária se justifica pelo interesse profissional, acadêmico e pessoal do pesquisador, cuja trajetória se iniciou em um projeto de extensão universitária da Universidade de São Paulo, em que se promovia a incubação de empreendimentos solidários. A partir desta experiência e da atuação em diversas organizações da sociedade civil envolvidas direta ou indiretamente na implementação de políticas públicas de economia solidária, passou a atuar como servidor público concursado na Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Bertucci (2010, p.155-158) propõe uma reflexão sobre o perfil dos pesquisadores no campo da economia solidária, identificando, de um lado, a presença de um grande número de pesquisadores que são ao mesmo tempo entusiastas da proposta e que, por isso, ao constatarem a existência de uma contradição entre valores e aspirações políticas declaradas e a realidade concreta dos empreendimentos, desenvolvem processos de “racionalização e justificação” que levam a definições vagas de um projeto em construção. De outro lado estariam os pesquisadores sem proximidade direta com as práticas de economia solidária e que enfatizam contradições no campo teórico, conceitual e macroestrutural, deixando de lado elementos “do aspecto psicossocial e pedagógico do processo de autogestão nas unidades coletivas”.

Independentemente de em qual desses perfis o pesquisador se encaixe, percebe-se muitas vezes a presença de um forte caráter normativo nas análises, que tende a atribuir a economia solidária um juízo de valor, bom ou ruim, mais ou menos transformador ou socialista, de acordo com a compreensão do pesquisador sobre o socialismo ou sua perspectiva de transformação social.

Uma revisão da literatura produzida sobre políticas nacionais de economia solidária permite perceber a recorrência de uma lógica de análise que prioriza o apontamento de contradições entre aspirações e realidade. Uma forma pela qual este conflito aparece é através do contraste entre o discurso e a prática governamental. Hintze (2010), após exaltar as práticas de participação social implementadas na política pública brasileira, destaca a dificuldade do governo em passar do mandato discursivo para a constituição de políticas com real capacidade de transformação do modelo econômico e

---

<sup>3</sup> A primeira menção à economia solidária é feita em uma tese de 1996, mas a produção acadêmica passa a adquirir maior volume a partir de 2003. Dados consultados em <https://catalogodeteses.capes.gov.br/> em 8 de junho de 2021.

social. Esta crítica é mais acentuada nas análises sobre o caso equatoriano, nas quais autores como Vilalba-Eguiluz et al. (2020), Córdova (2014) e Andino (2016) costumam contrastar a política de economia solidária efetivamente implementada com os valores socialistas e pós-desenvolvimentistas proclamados pelo governo. Vega (2017, p.119) sintetiza este tipo de análise com o dito popular de que “*del dicho al hecho hay mucho trecho*”.

No caso do Brasil, é comum apontar ainda as contradições existentes entre a política pública de economia solidária e as demais ações implementadas pelo governo. Neste sentido, Martos (2019) destaca a inserção contraditória, marginal, invisibilizada e subordinada da economia solidária no projeto político de desenvolvimento dos governos Lula e Dilma; Cunha (2012), após analisar as políticas de diversos ministérios que dialogam com ela, identifica que, na presença de dois caminhos em disputa dentro do governo Lula, a opção tende a ser por aquele que se afasta da economia solidária; e Novaes (2015) identifica a SENAES como uma pedra protosocialista em um colar pró-capital financeiro.

Em contraponto a este conjunto de contradições do caso brasileiro, há uma valorização generalizada do alto grau de interlocução estabelecido entre o governo e a sociedade civil organizada na implementação da política, que é entendida como uma transposição dos valores solidários da democracia e da autogestão para o campo da organização da política. Desta forma, o país é considerado como exemplo de governança democrática (Ronconi, 2009), construção coletiva (Hintze, 2010), coconstrução (Lemaitre e Richer, 2015), de ação do Estado como novíssimo movimento social (Santos, 2020) e de mobilização de uma série de atores, inclusive governamentais, na constituição de uma rede de políticas públicas (Cunha, 2012). No caso equatoriano, ao contrário, a deficiência de participação social é um alvo adicional de críticas à política implementada pelo governo (Chafra e Jácome, 2017, Lanas, 2013 e Sanchez, 2016).

Tem-se, com isso, três temas comumente abordados no debate acadêmico sobre as políticas nacionais de economia solidária: 1) a relação entre governo e a sociedade civil; 2) coerência entre discurso e prática das políticas públicas; 3) incorporação da economia solidária no projeto governamental. Inicialmente, trabalhou-se com o objetivo de entender esse conjunto de contradições que permeiam a política pública de economia solidária. Não obstante, apresentações intermediárias do desenvolvimento da tese levaram à percepção de um desconforto; se por um lado evitava-se a contemporização ou a racionalização em relação aos resultados efetivamente alcançados pela política, por

outro a pesquisa parecia expressar apenas a frustração do autor com o fato de as políticas públicas não terem alcançado os resultados que ele acreditava que trariam.

Dois elementos que fizeram parte do processo de pesquisa contribuíram para a superação desse dilema pessoal. De um lado esteve o afastamento forçado em relação ao objeto de pesquisa ocasionado pelo fim da política nacional de economia solidária em 2016 e a conseqüente incorporação pelo autor de outras atividades profissionais e acadêmicas, propiciando um maior distanciamento, necessário para a tarefa de reflexão e exercício do olhar crítico. De outro, esteve a tomada de contato com o marco teórico da economia política, em especial a abordagem de capitalismo comparados.

Boyer (2018, p.556) descreve a diferença entre uma teoria normativa, que propõe que, de acordo com a teoria, existe uma política melhor ou boa, e uma abordagem de economia política, que busca identificar quais são os fatores que explicam a adoção efetiva de uma política. O entendimento desta diferença permitiu reposicionar o objeto deste trabalho, que deixou de ser a compreensão da adequação das políticas implementadas a um conjunto de valores pré-definidos (mesmo que sejam os estabelecidos pelo próprio governo em questão), para se tornar a análise de quais são os elementos que condicionam o esforço governamental para a implementação da política e o conteúdo a ela atribuído. Em outras palavras, o objeto empírico da tese passou a ser a análise comparada de como se constituem as políticas públicas de economia solidária e do porquê elas tomam a forma efetivamente adquirida.

Com isso, os três temas comumente abordados nas análises sobre políticas de economia solidária são retomados, mas sob novos ângulos. Para se proceder a uma comparação da importância atribuída a economia solidária em um dado projeto governamental, buscou-se realizar uma comparação sistemática do esforço mobilizado pelo governo para a implementação da política pública. Recorreu-se, dessa forma, ao enquadramento desenvolvido por Hood e Margetts (2007), que decompõem os instrumentos de políticas públicas em quatro tipos de recursos: nodalidade (parcerias), tesouro (orçamento), autoridade (legislação) e organização (equipe). Entende-se que, quanto maior a mobilização destes recursos, passíveis de comparação sistemática, maior o comprometimento governamental com a proposta da economia solidária.

Outra das questões normalmente abordadas na literatura, a da articulação entre o governo e a sociedade civil, foi analisada não como um atributo inerentemente desejável da política pública, mas como um recurso de nodalidade, que pode ou não ser mobilizado a depender da estratégia escolhida pelo governo para implementação da política. Dessa

forma, a utilização do enquadramento de Hood e Margetts (2007) permitiu, além de comparar o esforço geral mobilizado pelos governos para a economia solidária, comparar também diferenças na combinação dos recursos utilizados para a política. Adentra-se, com isso, a uma comparação não só em relação ao esforço depreendido, mas também em relação ao conteúdo substantivo das políticas. Para isso, optou-se pela decomposição da política em eixos temáticos relativos às suas ações finalísticas, o que permitiu identificar diferenças na utilização da economia solidária como estratégia de transformação institucional dos governos analisados.

Este entendimento das políticas públicas de economia solidária como tentativa de transformação institucional permite inserir essa tese na perspectiva de capitalismo comparados, segundo a qual diferenças nas configurações institucionais dos capitalismos impactam nas escolhas de políticas públicas dos governos. Mais especificamente, essa tese se insere no debate proposto por Jackson e Deeg (2008) a respeito da necessidade de incorporação do papel do estado e da política à análise baseada nas configurações de capitalismo para descrever processos de mudança institucional. A incorporação destes elementos políticos permite escapar de abordagens funcionalistas e deterministas que, nas palavras de Esping-Andersen (1990, p.14), entendem as políticas de proteção social em geral como produtos inevitáveis do modo capitalista de produção. Este debate de cunho teórico será retomado no primeiro Capítulo da tese, mas, antes disso, é importante mencionar a existência de uma corrente no campo de pesquisa do serviço social brasileiro que aplica esse ponto de vista para análise das políticas públicas de economia solidária.

Neves (2010, p.167, 168) apresenta uma compilação dos trabalhos desenvolvidos nessa perspectiva, identificando o surgimento de políticas públicas de economia solidária como resultado da necessidade de “deslocamento das funções sociais que o Estado assumiu junto às classes subalternas no período do chamado keynesianismo/fordismo devido aos interesses do capitalismo monopolista em face da acumulação”, de forma que a economia solidária seria uma “contraofensiva do capital” para atualizar antigas formas de pagamento da força de trabalho. Destarte, destaca-se que esta visão crítica parece não se dar conta da ausência histórica de generalização dos vínculos de assalariamento e de proteção social nos países latino-americanos, tema retomado ao longo desta tese.

Ainda assim, a adoção da perspectiva de capitalismo comparados nessa tese converge com essa perspectiva ao identificar que a não generalização de relações de assalariamento é um incentivo à adoção de políticas públicas de economia solidária. A divergência com o tipo de análise proposta por Neves (2010) está no reconhecimento de

que a economia solidária é uma possibilidade, dentre outras, para a solução do problema identificado, dentre as quais a promoção do empreendedorismo individual ou a redução do custo de mão-de-obra, por exemplo, constituem-se em políticas mais diretamente alinhadas ao que seriam os interesses empresariais.

Para evitar incorrer em um determinismo economicista e explicar efetivamente a escolha entre diferentes alternativas (ou mesmo entre diferentes formas de implementar políticas públicas de economia solidária), adiciona-se à comparação entre configurações do capitalismo elementos relativos ao processo político, como os propostos por Jackson e Deeg (2008): capacidades estatais, dinâmicas de formação de coalizões e o papel do discurso e das ideias. Desta forma, tem-se o terceiro dentre os temas destacados no debate sobre políticas nacionais de economia solidária: o discurso. Na perspectiva aqui desenvolvida, o discurso não aparece a partir de um pressuposto normativo de coerência, mas sim como um elemento explicativo do esforço empreendido e do conteúdo atribuído à política.

Por fim, destaca-se que, além de usar a abordagem de capitalismo comparados para entender a adoção de políticas públicas de economia solidária, a presente tese busca contribuir também para o seu desenvolvimento teórico de duas maneiras: 1) com a extensão da utilização do marco teórico, ainda pouco aplicado fora do âmbito dos países considerados desenvolvidos; e 2) com o entendimento, a partir da comparação de dois casos específicos, de mecanismos mais gerais de interação entre configurações institucionais do capitalismo e processos políticos na determinação de tentativas de mudança institucional.

#### *Definição dos casos e métodos*

A definição dos casos teve como orientação três pré-requisitos: 1) serem países latino-americanos, inseridos em um continente que compartilhe um entendimento de economia solidária bastante diverso do praticado no resto do mundo; 2) serem países que efetivamente implementaram políticas públicas de economia solidária, uma vez que se busca contribuir para o entendimento das escolhas efetivadas no processo de implementação destas, e não apenas para o entendimento da escolha em adotar ou não uma política; 3) serem países cujos tipos de capitalismo sejam entendidos como distintos na literatura de capitalismo comparados, uma vez que um dos objetivos é investigar se este seria um fator determinante para as diferenças encontradas entre as políticas.

Em razão de elementos operacionais como a experiência pessoal do pesquisador e a facilidade de acesso ao material documental e aos atores envolvidos no processo de construção da política pública, optou-se por tomar o Brasil como ponto de partida para a definição dos casos a serem estudados<sup>4</sup>. A escolha pelo caso do Brasil tem algumas vantagens do ponto de vista das características da política implementada que permitem considerá-lo um caso exemplar: i) continuidade de governo por um período de 14 anos; ii) criação de um órgão com atribuição específica para implementar políticas públicas de economia solidária; iii) manutenção do mesmo secretário na condução do órgão, sendo este um dos intelectuais que contribuiu decisivamente para a consolidação do conceito internacionalmente.

Tendo a maior parte das análises realizadas na perspectiva de capitalismo comparados identificado o Brasil como um capitalismo de variedade semelhante à Argentina (Schneider, 2013, Bizberg, 2019, Rougier e Combarous, 2017), sobram como possibilidades de comparação os casos de Venezuela, Bolívia e Equador, países nos quais o tema da economia solidária teve algum destaque no início do século XXI. O primeiro destes foi descartado devido à evolução de sua política tê-lo distanciado da perspectiva inicial da economia solidária, substituída pela proposta de criação de Conselhos Comuns que eliminariam completamente os mecanismos de mercado (Azzellini, 2012). Entendeu-se que a adoção dessa perspectiva mais radical de superação do capitalismo e do próprio estado burguês dificultaria o exercício comparativo.

No que se refere à Bolívia, entendeu-se que a operacionalização da pesquisa seria prejudicada pela inexistência de um organismo específico designado para fomentar a economia comunitária dentro do Ministério de Desenvolvimento Produtivo e Economia Plural. Wanderley et al. (2015) relatam que houve, em 2010, uma tentativa frustrada de criação desse espaço que seria o Vice-ministério de Economia Solidária e Comércio Justo, havendo após isso uma paralisação no desenho de instrumentos de política pública para promover organizações econômicas alternativas. Constatou-se, dessa forma, a ausência prática de implementação de ações coordenadas para o fomento da economia solidária.

Já o Equador contou com uma política pública direcionada para a economia solidária institucionalizada em três órgãos governamentais: o IEPS (Instituto de

---

<sup>4</sup> Em que pese o risco de um possível desnivelamento entre o nível de conhecimento e de acesso à informação, que dificultaria a comparabilidade entre a política pública brasileira e de qualquer outro país estudado, julgou-se possível contrabalançá-lo mediante a intensificação dos esforços para apreensão da realidade do caso a ser comparado.

Economia Popular e Solidária), a SEPS (Superintendência de Economia Popular e Solidária) e a CONAFIPS (Corporação Nacional de Finanças Populares e Solidárias). Essas evidências corroboram a existência de um efetivo interesse do Estado na implementação desta política, reforçado pela adoção do termo “economia popular e solidária” na denominação dos órgãos públicos criados. Para a definição do Brasil e do Equador como objeto de análise, restava então a confirmação de se tratar efetivamente de países com variedades distintas de capitalismo.

A aplicação mais direta da perspectiva de VoC para a América Latina é a realizada por Schneider (2013), que define o conjunto de países latino-americanos como Economias de Mercado Hierárquicas devido à dominância da hierarquia como mecanismo de coordenação estabelecido pelas empresas dominantes (sejam as nacionais, de propriedade predominantemente familiar, ou as multinacionais, subordinadas às matrizes). O autor estabelece uma segmentação entre estas economias e a dos países latino-americanos que denomina de “capitalismos políticos”, nos quais, devido à força do Estado, o mercado não pode ser entendido como fator primário para a distribuição de ganhos: Equador, Bolívia e Venezuela.

Já Bizberg (2019), após uma análise qualitativa do conjunto dos países latino-americanos em seis dimensões institucionais, classifica-os em quatro categorias a partir de duas distinções principais: a) a presença de um modo de acumulação produtivo (caso do Brasil) ou rentista (caso do Equador); b) predomínio dos princípios de mercado ou mediação destes por compromissos sócio-políticos (casos tanto do Brasil quanto do Equador). A combinação dos dois fatores junta o Brasil, a Argentina e o Uruguai na categoria de capitalismo sócio-desenvolvimentista, deixando o Equador junto à Bolívia e à Venezuela como capitalismos rentistas-redistributivos<sup>5</sup>.

O estudo de Rougier e Combarous (2017), por sua vez, usa o método estatístico de construção de *clusters* para analisar a diversidade de capitalismos em 154 países. Os autores analisam sete setores institucionais e agrupam os países em cada um deles para depois procurar agrupamentos de países com conjuntos de instituições similares, chegando a seis variedades diferentes. Os países são inicialmente divididos pelo grau de formalização das instituições, ficando o Brasil e o Equador no grau intermediário, acima dos países predominantemente informais. Na segunda etapa, estes países intermediários

---

<sup>5</sup> Os outros dois tipos de capitalismos latino-americanos sistematizados pelo autor são o de terceirização internacional (caso do México) e o rentista liberal (casos de Peru, Colômbia e Chile).

são divididos entre aqueles que apresentam configurações híbridas (caso do Brasil)<sup>6</sup> e aqueles que apresentam configurações institucionais mais tradicionais, posteriormente subdivididos entre aqueles mais amigáveis à globalização e aqueles mais estatistas e dependentes de recursos naturais (caso do Equador).

A diferenciação entre Brasil e Equador também aparece entre os estudos mais recentes que buscam analisar a existência de diferentes regimes de proteção social na América Latina. O estudo de Franzoni (2008) encontra três diferentes agrupamentos na América Latina, localizando o Brasil no agrupamento denominado de estatal-estratificado e o Equador no agrupamento informal-familista. Aponta como principal diferença entre estes dois agrupamentos o nível maior de “comodificação” da força de trabalho com provisão direcionada de um sistema de seguridade social frente a uma ausência tanto de comodificação quanto de proteção social no segundo grupo, com maior dependência de estratégias familiares e comunitárias.

Outro estudo recente (Cecchini et al., 2014) distingue os países primeiramente em relação ao que denominam de “brechas de bem-estar”, calculadas em relação a um conjunto de variáveis que envolvem de um lado o gasto social *per capita* e de outro indicadores de geração de emprego considerados adequados. Neste agrupamento o Brasil foi identificado no conjunto de países com brecha de bem-estar leve e o Equador nos países com brechas de bem-estar moderadas. Internamente em seus grupos, os dois países foram considerados como protecionistas, pelo grau maior de esforço tributário, em oposição a países considerados produtivistas, onde há menos gastos sociais, porém maior capacidade de inserção dos trabalhadores no mercado.

Apesar dos diferentes objetivos e métodos, um olhar em conjunto para os estudos citados permite concluir que realmente Brasil e Equador podem ser considerados diferentes tipos de capitalismo, em grande parte devido ao peso do setor extrativista e conseqüente menor desenvolvimento do setor empresarial neste último caso. Esta característica reflete-se também na menor capacidade de absorção da força de trabalho pelo mercado formal e conseqüente maior dificuldade na generalização do sistema de proteção social no Equador.

Do ponto de vista temporal, a análise inicia-se com a própria criação das políticas nacionais de economia solidária nos governos de Lula em 2003 e Correa em 2007. Tendo

---

<sup>6</sup> O modelo híbrido brasileiro é explicado como fruto da sobreposição de diferentes etapas históricas do seu desenvolvimento institucional, conciliando elementos de um modelo estatista com a presença de agentes privados poderosos.

em vista o alto grau de continuidade, inclusive com a manutenção da equipe responsável, optou-se por manter no escopo de análise os quatro mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores (PT) (sendo o último interrompido em 2016). No caso do Equador, optou-se por encerrar a análise no fim do governo Correa, uma vez que o governo de Lenin Moreno não pode ser identificado como um governo de continuidade, além de ter ocorrido, em sua maior parte, durante o período em que esta tese estava sendo elaborada.

No que se refere ao escopo organizacional, é sabido que, tanto no Brasil quanto no Equador, a implementação de políticas relacionadas à economia solidária nunca esteve restrita aos órgãos criados especificamente para este fim, destacando-se nesse sentido o trabalho de Cunha (2012) sobre a rede de políticas públicas de economia solidária estabelecida no governo federal brasileiro<sup>7</sup>. Não obstante, a extensão do escopo desta análise para o conjunto das ações realizadas fora dos órgãos designados especificamente para tal comprometeria a precisão do exercício comparativo aqui realizado, tendo em vista a impossibilidade de delimitação da parcela dos recursos mobilizados especificamente para a economia solidária em outros órgãos governamentais. Optou-se, com isso, por restringir o escopo da análise para as políticas públicas implementadas pelos órgãos criados especificamente para fomentar a economia solidária, havendo breves menções à existência de outras políticas.

#### *Estrutura da tese e fontes de pesquisa utilizadas*

Esta tese é organizada em nove Capítulos. No primeiro Capítulo a tese é situada no subcampo da economia política comparativa; são apresentados os elementos teóricos que fundamentaram a sua elaboração e os conceitos que serão aplicados no Capítulo seguinte. Os três capítulos seguintes dedicam-se a apresentar elementos de contexto que permitem situar a constituição dos atores envolvidos no campo da economia solidária em cada país, seus antecedentes históricos, e suas aproximações e divergências políticas e conceituais.

O Capítulo 2 dedica-se a apresentar o processo de construção do conceito de economia solidária na América Latina, explicitando os fundamentos teóricos dos diferentes sentidos atribuídos a ela e fornecendo marcos para a identificação das diferentes experiências que compõem a sua realidade empírica, com a sistematização de quatro conceito-chave: reciprocidade, relações solidárias de produção, autogestão e

---

<sup>7</sup> Para uma descrição das políticas de economia solidária implementadas fora dos órgãos específicos no Equador, ver Reinoso, 2017 e Decker e Clark, 2017.

economia popular. No Capítulo 3, os três primeiros destes conceitos são relacionados à apresentação dos antecedentes históricos da economia solidária no Brasil e no Equador, respectivamente: a reciprocidade dos povos originários, o cooperativismo, e os processos de recuperação de empresas.

A apresentação da trajetória destes campos em cada país subsidia o entendimento do processo de construção de articulações e coalizões da sociedade civil em torno da economia solidária, objeto do Capítulo 4. Neste, apresenta-se o histórico imediato da sua construção enquanto identidade político/organizativa, destacando-se o papel das entidades de apoio e assessoramento na construção de articulações amplas com o objetivo de defender o conjunto de atores identificados com o tema. O Capítulo é finalizado com uma representação gráfica dos atores envolvidos no campo da economia solidária e os principais fatores de aproximação e de distanciamento.

Encerrada a contextualização, inicia-se o processo de comparação das políticas públicas de economia solidária em si, que é objeto dos Capítulos 5 a 7. O Capítulo 5, além de apresentar um detalhamento do quadro analítico utilizado para a comparação, dedica-se ao tema substantivo das diferenças nas escolhas e nas ações realizadas para delimitar o sujeito da política pública de economia solidária. O Capítulo 6 dá então continuidade à comparação substantiva, agora organizada a partir dos eixos que compõem o trinômio dos acessos oferecidos pelos governos aos sujeitos da política pública: acesso ao conhecimento, acesso a mercado e acesso a capital. Esta é finalizada com a identificação e síntese das diferentes estratégias de transformação institucional implementadas por cada governo. Já no Capítulo 7, as políticas públicas são observadas através da lente dos recursos mobilizados para sua implementação, permitindo uma comparação entre os esforços totais empreendidos pelo governo e entre as diferenças na importância relativa de cada recurso na combinação de recursos mobilizados para a política.

Por fim, os Capítulos 8 e 9 dedicam-se à investigação dos motivos que explicam as diferenças entre as políticas públicas identificadas nos Capítulos anteriores. No Capítulo 8 são analisados como fatores causais os incentivos gerados por diferentes configurações institucionais do capitalismo e as restrições impostas pelas diferenças nas capacidades estatais do governo central em cada país. Considerando-se esses fatores, o Capítulo 9 investiga como a sua influência é condicionada pelos processos políticos de formação de coalizões e produção de discursos sobre economia solidária em cada país.

Ao fim do Capítulo, o conjunto de fatores determinantes do esforço empreendido por cada país é apresentado de forma integrada ao que permitiu avançar, na conclusão,

com a proposição de um modelo analítico que apresenta a relação entre os diferentes elementos que determinam o esforço empreendido em uma determinada tentativa de transformação institucional. A conclusão resgata ainda os principais debates travados na literatura a respeito das políticas públicas de economia solidária, situando a contribuição desta tese.

Para a escrita destes Capítulos, recorreu-se a uma triangulação de fontes de pesquisa. Os Capítulos 2 a 4 foram baseados principalmente em revisão bibliográfica, complementada com entrevistas com atores da sociedade civil que participaram da construção de coalizões em prol da economia solidária. Estas tiveram como objetivo principal esclarecer questões controversas ou nebulosas na literatura já publicada.

Já os Capítulos 5 a 7 foram escritos tendo como fonte primária de dados os documentos e relatórios produzidos pelos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas. Estes foram combinados com uma revisão bibliográfica que enfatizou as teses e as dissertações já produzidas sobre a implementação de programas específicos. Estas análises parciais já realizadas auxiliaram na composição do quadro de diferenciação dos aspectos substantivos da política, que foi complementado por informações captadas em entrevistas com dirigentes, servidores e atores da sociedade civil.

O Capítulo 8, por sua vez, é quase inteiramente baseado em dados estatísticos relativos a características estruturais da economia e das capacidades estatais dos países estudados. Neste sentido, sempre que possível recorreu-se a compilações produzidas por organismos internacionais como a CEPAL e a OIT. Por fim, o Capítulo 9 é o mais largamente baseado em informações captadas em entrevistas, estas permitiram compreender as disputas políticas relatadas. Estas são complementadas com análise extensiva do discurso oficial reproduzido em programas de governo e documentos de planejamento governamental, havendo também referências a posicionamentos documentados de organizações da sociedade civil envolvidas nas disputas.

Com a situação de pandemia iniciada em 2020, fez-necessário realizar todas as entrevistas através de meios eletrônicos. Foram realizadas ao todo 10 entrevistas semiestruturadas que tiveram entre uma e três horas de duração, sendo cinco entrevistas com dirigentes governamentais e servidores públicos e cinco entrevistas com dirigentes de organizações da sociedade civil, sendo ao todo seis equatorianos e quatro brasileiros. Ao longo da tese optou-se por fazer menções diretas às entrevistas realizadas sempre que as opiniões ou informações contribuíram para a formulação de argumentações específicas. Não obstante, é importante destacar que o conjunto dos entrevistados

contribuiu mais amplamente para a formulação de diversos dos argumentos mais gerais que perpassam essa tese, ainda que a responsabilidade por estes seja exclusivamente do autor.

# **1 – UMA ECONOMIA POLÍTICA COMPARATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O objetivo deste Capítulo é apresentar os elementos teóricos que fundamentam a elaboração desta tese, situada no subcampo da economia política comparativa (Clift, 2014), considerado por Gamble et al. (1996) como um dos impulsionadores da revitalização da economia política como um todo a partir de fins do século XX. Este projeto da economia política comparativa recupera elementos da economia política clássica ao contribuir para superar a divisão disciplinar e promover a integração do econômico, do social e do político a partir da perspectiva de que a realidade econômica e o mercado são sempre política e socialmente imbricados (Clift, 2014). Boyer (2018) acrescenta que a opção por uma metodologia comparativa contribui para entender a diversidade de regimes socioeconômicos.

Esta diversidade está no cerne da agenda de pesquisa da economia política comparativa, que engloba elementos como: regulação, regimes de políticas públicas e padrões institucionais que caracterizam modelos alternativos de capitalismo, instituições do capitalismo e a política de sua evolução (Gamble et al., 1996, Clift, 2014, p.10). Na próxima subseção abordaremos o desenvolvimento deste programa de pesquisa a partir do destaque assumido pela abordagem de Variedade de Capitalismo, do desenvolvimento da concepção mais abrangente que se denominou de Capitalismos Comparados e suas aplicações para o estudo de políticas públicas.

Já a subseção 1.2 apresenta, de forma separada, elementos teóricos que a literatura sugere acrescentar aos estudos de capitalismo comparado para aumentar a capacidade de explicar processos dinâmicos de mudanças institucionais. Estabelece, com isso, um conjunto de variáveis explicativas com o potencial de impactar nas escolhas feitas para a realização de transformações institucionais através de políticas públicas. Por fim, antes das considerações finais ao Capítulo, a seção 1.3 apresenta a proposta de utilização do marco analítico de instrumentos de política pública para operacionalizar a comparação da intensidade de esforços e das diferentes escolhas feitas pelos governos.

## **1.1 –Variedades de Capitalismo e o desenvolvimento da abordagem de Capitalismos Comparados como escola teórica para análise de políticas públicas**

No começo do século XX, a abordagem denominada de Variedades de Capitalismo (VoC) tornou-se dominante na literatura de Capitalismos Comparados, contribuindo decisivamente para o revigoramento do campo (Clift, 2014, p.107). Por outro lado, o grau de hegemonia da VoC ofuscou, por um tempo, a existência de um programa de pesquisa mais amplo em torno da comparação de capitalismos, que inclui abordagens anteriores como a Teoria das Estruturas Sociais de Acumulação, a Escola da Regulação, a Perspectiva de Capitalismo contra Capitalismo, e concorrentes contemporâneas como as abordagens de governança (relacionada a de estruturas sociais de acumulação) e de Sistemas Nacionais Empresariais (Clift, 2014, p.199, Jackson e Deeg, 2006). Para Jackson e Deeg (2006), três elementos diferenciam o programa de pesquisas de Capitalismos Comparados de outras abordagens comparativas: 1) entendimento de economias nacionais como configurações institucionais com uma lógica específica de ação econômica; 2) presença de uma teoria de vantagens comparativas institucionais; 3) presença de uma teoria institucional de dependência da trajetória.

A formulação inicial da VoC é apresentada no trabalho seminal de Hall e Soskice (2001a). Esta é centrada na análise das complementariedades entre cinco esferas institucionais relacionadas a problemas de coordenação enfrentados pelas empresas: relações industriais (negociação salarial); relações interempresariais (especialmente fornecedores e clientes), governança corporativa (acesso a financiamento); relações com seus empregados; e o modelo de ensino técnico e de qualificação profissional. O pressuposto metodológico no qual se embasam os autores é que as empresas fazem escolhas racionais a partir do ambiente institucional em que estão inseridas. Dessa forma, mostram-se mais dispostas a investir em ativos específicos e coespecíficos nas denominadas economias de mercado coordenadas – em que a coordenação é apoiada por organizações e instituições – e em ativos mais facilmente intercambiáveis nas economias de mercado liberal – em que a coordenação ocorre principalmente através do mercado. De um lado, os EUA são tidos como paradigma de Economia de Mercado Liberal (LMEs), e de outro a Alemanha é tida como paradigma de Economia de Mercado Coordenada (CMEs), tendo seus mecanismos de coordenação analisados em detalhe.

Dentre as qualidades que promoveram a perspectiva de Variedades de Capitalismo ao *status* de hegemônica no seu campo, Howell (2003) destaca o seu nível de sofisticação teórica, escopo explicativo e ambição preditiva. De outro lado, Kang (2006) sistematiza

cinco elementos críticos à abordagem: 1) os limites de uma divisão binária; 2) a excessiva centralidade dada as firmas e a subestimação dos trabalhadores e do Estado como agentes; 3) falta de especificação teórica dos conceitos de complementariedade institucional e coordenação; 4) o excesso de estaticidade e a dificuldade em lidar com mudanças e; 5) presença de um prognóstico de políticas públicas institucionalmente determinista que dita que um país sempre mantenha políticas alinhadas com seu arcabouço institucional prévio, sem possibilidade de mudanças.

Esse conjunto de críticas e limitações do marco teórico inicialmente utilizado fez emergir uma nova geração de pesquisadores que implementaram uma agenda que passou a ser chamada pós-VoC (Clift, 2014, Nolke, 2019). Esta agenda envolveu elementos como: a) ampliação da cobertura geográfica de análise; b) maior ênfase nos determinantes históricos e políticos das instituições econômicas em complemento às análises de complementariedades institucionais; c) incorporação da perspectiva pós-kaleckiana de regimes de crescimento às análises de mudança institucional; d) substituição do paradigma da escolha racional e seus pressupostos racionalistas pela análise dos processos políticos (relação entre atores, contextos institucionais e contextos sociais mais amplos).

Este trabalho, além de contribuir com a extensão da aplicação da proposta para países da América Latina, incorporará especialmente a ênfase nos processos pelo qual os atores formam coalizões, a partir de construções ideacionais, para disputar diferentes propostas de transformação institucional. Antes de revisarmos as aplicações que já incorporaram estes modelos alternativos de análise à perspectiva de comparação de capitalismo, vamos revisar a utilização do VoC para análise de políticas públicas.

Já no volume considerado fundador da perspectiva de VoC (Hall e Soskice, 2001b) são apresentadas diversas aplicações para análises de diferenças em políticas públicas de proteção social, de trabalho, de qualificação profissional, e de política monetária (respectivamente, Mares, 2001; Wood, 2001; Esteve-abe et al., 2001; Culpepper, 2001; Franzese Jr, 2001). Ainda que haja entre esses trabalhos uma variação em relação ao grau de coerência ao esquema analítico proposto por Hall e Soskice (2001a), é possível identificar traços comuns a uma análise de políticas públicas baseada na perspectiva de VoC. Hopner (2009) aponta a VoC como uma dentre seis escolas teóricas disponíveis para a realização de um estudo de política pública em perspectiva comparada (as demais escolas são divididas entre: determinação socioeconômica,

recursos de poder, diferenças partidárias, político-institucionalistas, internacionalização e desindustrialização).

Para o autor, o que permite a categorização de diferentes escolas é sua capacidade de prover hipóteses independentes para explicar a atividade estatal em uma comparação internacional ou temporal. Hopner (2009) aponta que as novas hipóteses apontadas pela Teoria de Variedades de Capitalismo referem-se a padrões de formação de preferências no nível micro, porém que vão além da atribuição funcionalista de padrões de políticas a efeitos de eficiência. Além do método baseado nas micro preferências, Hopner (2009) destaca que há em comum nas análises de políticas feitas a partir da VoC o estudo dos efeitos de um conjunto específico de instituições complementares que trabalham para a formação de diferentes tipos de capital humano<sup>8</sup>.

Dentre os exemplos mencionados, destaca-se a aplicação do VoC para análise de diferenças entre regimes de bem-estar social. Hall e Soskice (2001a, p.50) já afirmavam a existência de uma correspondência entre “tipos de economias políticas” e “tipos de estados de bem-estar social” e propõem que esta ocorre à medida que certos elementos de política social podem servir para melhorar a operação do mercado de trabalho, sendo adequadas às especificidades de determinadas estratégias competitivas das empresas<sup>9</sup>.

Debatendo essas aplicações, Hopner (2009) aponta que o argumento básico defendido na literatura sobre a relação entre VoC e bem-estar social está relacionado à necessidade, por determinadas empresas, de trabalhadores qualificados em habilidades específicas. Estes trabalhadores, sem um sistema de proteção social adequado para momentos de desemprego, não teriam os incentivos para investir no desenvolvimento desse tipo de habilidade, que representaria um risco maior do que habilidades generalistas, tornando-se, portanto, escassos e prejudicando a estratégia produtiva das empresas.

As duas formas como este argumento é desenvolvido representam bem a diferença entre a visão funcionalista predominante na primeira geração da VoC e a visão que integra processos de disputa política, característica dos estudos pós-VoC. Na primeira perspectiva, desenvolvida por Estevez-abe et al. (2001), deduz-se as preferências dos trabalhadores por proteção social do grau de especificidade da sua qualificação e

---

<sup>8</sup> É possível notar nessa descrição apontada pelo autor a ênfase nos pressupostos criticados na versão original da VoC, especialmente o de escolha racional.

<sup>9</sup> Esta complementariedade foi ainda tema de coletânea organizada por Ebbinghaus e Manow (2001) e resgatada por Thelen (2004, p.2).

consequente exposição ao risco. Nas palavras de Hopner (2009, p.317), “o desenho institucional do regime de produção, via o desvio do grau de especificidade do capital humano, torna-se um preditor da política de bem-estar social”.

Outra forma de desenvolvimento desse argumento busca escapar desses fortes pressupostos de escolha racional sem descartar o papel desempenhado pelas preferências das empresas na constituição de políticas de proteção social. É o caso do trabalho de Mares (2003) sobre a introdução do seguro-desemprego na Alemanha que mostra que, apesar de se posicionarem inicialmente de forma contrária, as empresas exportadoras, ao perceberem que a política lhes traria benefícios, acabaram por aceitar uma solução de compromisso.

Essa análise remete ao que Streeck (1997) conceitua como “restrições benéficas”, obrigações coletivas que constroem os atores econômicos a superarem uma perspectiva de racionalidade individualista, levando atores que rejeitam as obrigações a atuarem de forma mais lucrativa que na sua ausência<sup>10</sup>. Apesar de formular este conceito influente, Streeck (2011) defende que o estudo da emergência de políticas sociais deve partir da distribuição de poder entre capital e trabalho em momentos cruciais da história, não podendo ser resumida a um cálculo racional dos atores, o que remete à formulação clássica de Esping-Andersen (1990).

O autor propõe a existência de três formas de Estado de Bem-estar social: a) liberal – provisão de assistência condicionada, com regras de acesso rígidas e associadas a estigmas; b) estatista corporativo – não há questionamento dos direitos sociais, mas estes estão vinculados à preservação de diferenciais de *status*; c) social-democrata – persegue-se uma igualdade nos serviços prestados pelo Estado a partir dos maiores padrões com extensão dos mesmos direitos sociais para classes médias e pobres. Na perspectiva tradicional dessa corrente, a oferta de serviços de bem-estar é uma vitória na luta dos trabalhadores contra as empresas através de suas instituições de organização e representação, o que não descarta a construção de alianças e coalizões entre as diferentes classes. Apesar disso, é interessante notar também que Esping-Andersen (1990, p.12) já identificava entre os argumentos utilizados pelos social-democratas, no início do século XX, para defender as políticas sociais, que elas ajudavam a promover a marcha das forças produtivas no capitalismo, sendo pré-condições para a eficiência econômica.

---

<sup>10</sup> Exemplos de restrições benéficas na economia alemã são os mecanismos de proteção ao emprego, sistemas de codeterminação na gestão, negociação coletiva de salários e a política de qualificação profissional.

Algumas das obras presentes na coletânea de Ebbinghaus e Manow (2001) são mais fortemente calcadas nessa visão da prevalência de disputas de forças, tendendo a incorporar também elementos ideológicos como parte da explicação de diferenças na implementação de políticas públicas. É o caso de Compston (2001), que identifica a maior existência de acordos entre empresas e sindicatos para redução de jornada com redução de salário parcialmente compensada pelo governo em sociedades onde prevaleceram organizações sindicais de matriz ideológica cristã, mais propensas à cooperação entre classes, com fins de obtenção de harmonia social. Já Wren (2001), analisando as diferenças da Austrália em relação à Inglaterra e aos Estados Unidos, destaca o papel de diferentes ideologias dos partidos no governo na organização de respostas a crises do bem-estar mesmo quando estes pertencem à mesma tradição de bem-estar social.

Ebbinghaus (2001), por sua vez, faz uma análise que busca integrar mais claramente aspectos dos regimes produtivos com aspectos do regime de bem-estar social para explicar diferenças na adoção de políticas de aposentadoria precoce. De um lado, ele aponta que a necessidade de redução de idade para aposentadoria tende a apresentar características cíclicas nos países de economia de mercado liberais por ser relacionada a pressões para redução da força de trabalho e a características mais estruturais e de longo prazo nas economias de mercado coordenadas, nas quais está vinculada à necessidade de elevação do nível de habilidades das empresas. De outro lado, o autor aponta que a capacidade de pressão dos sindicatos afeta a efetiva adoção dessas medidas em contraposição à simples demissão da mão-de-obra excedente.

Esta visão que defende a possibilidade de integração é também apresentada por Shalev (2001). O autor faz críticas à literatura de Variedades do Capitalismo, apontando que esta poderia estar incorrendo em um funcionalismo economicista próximo ao da escola regulacionista do marxismo, que tradicionalmente aponta as políticas sociais como resultantes dos pré-requisitos da acumulação do capital. Defende, como alternativa, a manutenção de uma visão que dá papel importante ao poder organizativo e político dos sindicatos e dos partidos políticos, na qual se reconhece uma combinação de situações de existência de interesses mútuos entre trabalhadores e capitalistas e situações de imposição de conflitos através de ondas de militâncias e lutas. Ebbinghaus e Manow (2001) chegam à conclusão semelhante, no entanto, partindo, no sentido inverso, da crítica à limitação da visão tradicional baseada na distribuição de recursos de poder, embasada no pressuposto de que os interesses do capital e do trabalho são, em todos os casos, irreconciliavelmente antagonistas. Em oposição, propõem, portanto, que a política pode ser uma dentre várias

razões para explicar as diferenças entre variedades de capitalismo, propondo ainda que a própria variação no estado de bem-estar social pode influenciar a capacidade organizativa e a força dos trabalhadores.

Esta possibilidade de combinação de elementos da VoC com outras escolas teóricas (no caso de recursos de poder) para formar teorias parciais específicas a um campo particular de políticas públicas havia sido proposta também por Hopner (2009). Outra proposta de integração é a apresentada por Wood (2001), cujo trabalho pode ser interpretado como uma integração entre VoC e a escola teórica político-institucionalista. Em seu trabalho sobre as políticas públicas de trabalho na Inglaterra e na Alemanha Ocidental, o autor destaca como elemento explicativo das diferenças, além das estratégias empresariais, as diferenças no poder de *policy-making* em cada país (relacionando a maior ou menor presença de atores com poder veto e outras restrições políticas à capacidade do Estado em implementar políticas públicas).

Percebe-se com isso a existência de uma tendência a incorporar à análise das complementariedades entre as cinco dimensões institucionais da perspectiva da VoC outros elementos que lhes agreguem a capacidade de entender processos de transformação. É possível perceber que a conjunção de elementos como a distribuição do poder entre coalizões, o papel do discurso e das ideias, além das restrições impostas ao Estado já aparecem na descrição que Clift (2014, p.14, p.15) faz da contribuição dada por Peter na constituição do campo da economia política comparada, ainda em 1986:

This kind of analysis drew attention to the constraints imposed by the organization of the state and the political system, and its resultant constitutional and electoral practices. The socio-economic structure of society, and things like the structure of the working class and the nature of the trade union movement and industrial relations system, also shaped how advanced political economies evolved. Hall's approach (...) crystallized the CPE insight that only once polity and society have been understood in their institutional complexity, and the ideational context is taken into account, can a full understanding of processes of economic restructuring, and economic policy change, within those political economies be fully understood.

Contribuindo para sistematizar este debate, Jackson e Deeg (2008) propõem que as análises na perspectiva de Capitalismos Comparados podem ser aperfeiçoadas em sua capacidade de entendimento de processos de mudança institucional a partir do foco em quatro dimensões da política: o papel das coalizões políticas, o entendimento do Estado como ator, aspectos discursivos e a dimensão transnacional. De forma semelhante, Walter e Zhang (2012) identificam que, dada uma determinada configuração institucional, são elementos explicativos de processos de mudanças institucionais a habilidade dos atores

em formar coalizões de mudanças, a capacidade de ação estatal, e os discursos de políticas públicas.

O tema das complementariedades institucionais entre regimes de produção e políticas de bem-estar social será revisto no oitavo Capítulo desta tese a partir de sua aplicação à realidade do capitalismo latino-americano e da análise de suas consequências para a política pública de economia solidária. Na próxima seção deste Capítulo nos dedicaremos a analisar como as três dimensões utilizadas por Walter e Zhang (2012) e Jackson e Deeg (2008) têm sido usadas para ajudar a explicar processos de mudanças institucionais e de políticas públicas.

## **1.2 – Capacidade estatal, coalizões e ideias – elementos para uma análise das dinâmicas de mudança institucional**

Antes de iniciar a análise de cada uma das dimensões separadamente, vale destacar que a incorporação destas diferentes dimensões ao estudo pode se caracterizar como a integração de diferentes escolas teóricas para análise de políticas públicas (Hopner, 2009) ou a integração de diferentes versões do neoinstitucionalismo como sistematizadas, por exemplo, por Hall e Taylor (2003). Neste sentido, a integração da análise do poder de veto exercido sobre a política pública às complementariedades institucionais estudadas na VoC é um reforço à perspectiva do institucionalismo de escolha racional. Por outro lado, a adição da análise de coalizões, característica do institucionalismo histórico, trata-se de uma integração já consolidada entre os dois institucionalismos a partir de trabalhos como o de Mahoney e Thelen (2010), Hall (2010) e Thelen (2014). Por fim, a análise do papel das ideias e sua integração com os demais elementos claramente traz uma integração com o debate proposto por Schmidt (2008) a respeito da existência de um institucionalismo discursivo que funciona de forma complementar aos demais.

Esta integração de diferentes escolas teóricas e diferentes vertentes do neoinstitucionalismo, apesar de estar presente em diversas obras importantes como a de Hopner (2009), Hall (2010) e Schmidt (2008), pode ser acusada de excesso de ecletismo ou de confusão teórica.

Lidando com essas críticas, Campbell (2007, p.559,560) propõe que

If understanding institutional change requires that we account for the effects of actors, their material resources and interests, their social and institutional locations and the ideational conditions within which they operate, then we need to draw on the insights

of several heretofore distinct versions of institutional theory. In other words, we need a more theoretically eclectic approach to the subject of institutional change. This may make it difficult—at least initially—to offer a parsimonious theory. But my concern was more with pushing our understanding of institutional change in a direction that acknowledges its complexity than with defending one narrow albeit parsimonious theoretical position versus another.

Neste sentido, este trabalho está mais preocupado em entender a diversidade de fatores que condicionam tentativas de mudança institucional através da implementação de políticas públicas de economia solidária, permitindo uma análise da interação entre diferentes institucionalismos e diferentes escolas teóricas de análise de política pública, do que em defender a validade ou superioridade teórica de uma determinada abordagem sobre as demais.

### *1.2.1 Capacidade estatal e poder de policy making*

Tanto Jackson e Deeg (2008) quanto Walther e Zhang (2012) apontam a capacidade e a ação estatal como uma das dimensões de análise importantes para a explicação de processos de mudança institucional, no entanto com ênfases diferentes em sua definição. Enquanto os primeiros destacam elementos relacionados à definição de capacidade estatal tradicionalmente utilizados na literatura sobre desenvolvimento, os segundos realçam o papel exercido pelas regras e instituições políticas nacionais em condicionar a possibilidade de implementação de mudanças institucionais lideradas pelo Estado, remetendo mais diretamente à escola político-institucionalista de análise de políticas públicas.

Iniciando pela definição utilizada na literatura de desenvolvimento econômico, um dos trabalhos de maior repercussão é o de Besley e Persson (2010), que define capacidade estatal como capacidade fiscal (medida como porcentagem de impostos do PIB nacional) e capacidade de apoiar mercados (entendida como capacidade legal medida a partir de um índice de respeito aos direitos de propriedade). Inserido neste debate, Hendrix (2010) analisa uma série de indicadores comumente utilizados para medir a capacidade estatal, chegando à conclusão, a partir de discussão teórica e análise fatorial, que os indicadores mais apropriados são os de qualidade burocrática (medida a partir de pesquisas amostrais) e a porcentagem de impostos sobre PIB.

Agregando-se os indicadores escolhidos nos dois trabalhos, é possível identificar três dimensões de capacidade estatal que confluem com a definição utilizada por Beramendi (2015, p.13); já no campo da economia política comparada: “*a set of*

*administrative, fiscal, and legal capabilities that allow politicians to effect the translation of policies into binding and authoritative public policies*”. No que se refere às capacidades fiscais, percebe-se relativamente pouca utilização na literatura de capitalismo comparados apesar de ser mencionada, por exemplo, no trabalho de Walter e Zhang (2012). Já Jackson e Deeg (2008) a utilizam de forma associada à quantidade de servidores públicos como elemento de definição do tamanho do Estado, o que implica também na percepção de uma dimensão quantitativa da capacidade administrativa.

Para atingir os objetivos dessa tese, optou-se por abordar as capacidades fiscais e administrativas como restrições às possibilidades de mobilização de recursos de equipe e orçamento para a implementação de políticas públicas de economia solidária, priorizando a abordagem quantitativa. Já a capacidade legal será abordada não como capacidade de garantia do cumprimento de leis, mas sim como capacidade do governo de promover mudanças legislativas na perspectiva aplicada por Wood.

Essa abordagem é embasada no trabalho de Cox e McCubbins (2000), que relacionam a capacidade de intervenção legal dos governos com a identificação da quantidade de atores com poder de veto (e preferências distintas ao governo), capazes de barrar uma determinada mudança institucional. Para os autores, a presença destes atores em uma determinada estrutura política está condicionada pela separação institucional de poderes de um lado e pela existência de diferenças de propósito de outro, medida pela quantidade de partidos políticos presentes em uma legislatura. O impacto da presença de atores com poder de veto efetivo, por sua vez, ocorreria em três dimensões: 1) capacidade de definir mudanças de políticas públicas; 2) *resoluteness* ou capacidade de manter compromisso com a manutenção de uma determinada política; 3) grau de balcanização ou fragmentação das áreas de governo. Dessa forma, um número excessivo de atores com poder de veto levaria à incapacidade de definição de mudanças e à balcanização, e recurso a práticas clientelistas para manutenção da governabilidade, enquanto um número diminuto ou singular de atores com poder de veto efetivo levaria à demasiada instabilidade e incapacidade de garantir a permanência das políticas.

Como elementos constituintes da separação de poderes e da multiplicação de poderes de veto, os autores apontam elementos como: presença do presidencialismo (ao separar o executivo do legislativo), o bicameralismo (constituição de duas casas legislativas com poder de veto), o federalismo (divisão de ações entre esfera nacional e subnacional), e a independência e o poder de avaliação constitucional do judiciário. Já os elementos de separação de propósitos são apresentados como consequência de diferentes

regras sobre a divisão dos poderes legislativos entre diferentes partidos. Esta divisão é analisada na dimensão das características do sistema partidário (em que o número de partidos ou facções internas faz aumentar o número de atores de veto) e na dimensão do grau de independência dos políticos em relação aos partidos (quanto mais independentes, mais fragmentado o poder de veto).

Dentre os exemplos de trabalho que combinam a análise da presença de atores com poder de veto definidos pelas instituições eleitorais e as variedades de capitalismo, destaca-se o de Iversen e Stephens (2008), que relaciona sistemas eleitorais, diferenças ideológicas entre partidos políticos, e suas consequências sobre a distribuição de investimentos educacionais entre os diferentes níveis escolares. Também Mahoney e Thelen (2010) combinam uma análise político-institucional relacionada à presença de atores com poder de veto a uma análise de recursos de poder, propondo que, quando há grande quantidade de atores com esse poder, coalizões em prol de uma mudança institucional provavelmente terão maiores dificuldades em realizar processos de mudança direta com deslocamento ou conversão de instituições vigentes, sendo levados a recorrer a estratégias indiretas de transformação institucional como o deslizamento ou a sobreposição de camadas. O tema da formação de coalizões para mudança institucional é o tópico da próxima subseção.

### *1.2.2 Coalizões e recursos de poder*

Dentre os complementos às abordagens de Capitalismos Comparados, a análise de coalizões políticas é o mais comum. Não obstante, Jackson e Deeg (2008) apontam que ainda era recente a tentativa de integração sistemática das teorias coalizionais nos arcabouços do Capitalismo Comparado, conectando a análise da política de grupo de interesses com elementos do sistema político para explicar a constituição ou a transformação de instituições. Já em 2019, Regan aponta que grande parte do debate teórico no campo da economia política comparativa tem se concentrado em entender as coalizões políticas que sustentam as instituições, tendo como base três enfoques distintos: 1) foco na política eleitoral e no comportamento de grupos de eleitores, transformado por mudanças no mercado de trabalho; 2) foco no papel dos interesses organizados dos grupos produtivos; 3) foco nos interesses e estratégias utilizadas pelas elites político-empresariais e no estudo empírico da sua atuação.

Sem dúvida a perspectiva mais comumente utilizada na literatura de Capitalismos Comparados é a segunda, mais calcada na perspectiva de recursos de poder, que é

criticada por Avdagic (2019, p.443) por sua excessiva unidimensionalidade na disputa entre capital e trabalho. Autores que utilizam o conceito de bloco social, como Baccaro e Pontusson (2019), propõem solucionar esse problema através de uma análise segmentada dos interesses empresariais (divididos em setores) e dos interesses dos trabalhadores (segmentados a partir de um conceito de classes ocupacionais). Esta perspectiva de coalizão como bloco social pressupõe a existência de um único bloco social, hegemônico, em um dado local e período, responsável pelas definições de gestão mais ampla do poder e da economia.

Não obstante, os autores reconhecem a existência de coalizões competidoras em domínios específicos de políticas públicas, que denominam “coalizões de segunda ordem”. O foco nestas coalizões pode ser encontrado em trabalhos como o de Thelen (2009, 2014), Mahoney e Thelen (2010) e Hall (2010). Para Thelen (2009), enquanto a abordagem funcionalista da VoC enfatiza a função de coordenação das instituições, a ênfase nas coalizões e nos interesses permite ao institucionalismo histórico uma visão mais política que, ao entender as instituições como legado de processos históricos e disputas, seria mais apropriada para refletir sobre processos de mudança institucional. Não obstante, em seus trabalhos (Thelen, 2004, 2014) a autora não propõe a substituição de uma perspectiva por outra, mas sim a integração entre os aspectos cooperativos de desenvolvimento das instituições (como na abordagem de Voc) e seus aspectos conflituosos.

Nesta perspectiva, Mahoney e Thelen (2010) avançam na formulação de uma descrição de processos de gênese institucional, propondo que novas instituições criadas (entendidas como instrumentos distributivos carregadas de implicação de poder) são, muitas vezes, o resultado de um compromisso possível entre atores com motivações e capacidades de incidência diferentes. Compartilhando em boa medida dessa concepção, Hall (2010) propõe que o problema de explicar um processo de mudança institucional é, em primeira instância, uma questão de identificar as coalizões de atores alinhados a favor ou contra a mudança e de explicar as razões para o seu posicionamento.

Em relação ao último ponto, o autor lista alguns fatores a serem investigados para entender o posicionamento dos diferentes atores, dentre os quais destacam-se: 1) o peso da incerteza das consequências de uma mudança sobre a sua prática; 2) a formação de uma crença instrumental sobre o resultado positivo que as mudanças trariam; 3) a própria identidade dos atores (suas ideias e não apenas seus interesses materiais); e 4) o impacto da mudança sobre instituições previamente existentes que não serão alteradas.

Dada a existência de diferentes atores sociais interessados em uma mudança institucional, a decisão sobre o caminho efetivamente tomado dependerá, então, do poder relativo de cada um desses atores em buscar que a mudança implementada seja efetivada de acordo com suas preferências. Para Hall (2010) esse poder pode ser explicado em termos do custo de oportunidade da mudança para os atores (quanto menor o custo da não-realização da mudança sobre o ator, maior será o seu poder) e de sua capacidade de mobilização (relacionada a sua capacidade de construção de uma estratégia coletiva e de articulação e mobilização em torno dela).

Destaca-se, no modelo proposto por Hall (2010), que o processo de formação de coalizões não se restringe à convergência de interesses e de crenças instrumentais, abrangendo também as crenças normativas e a identidade dos atores. Para o autor, “the politics of ideas is intrinsic, rather than epiphenomenal, to the processes of coalition formation that underpin institutional change” (Hall, 2010, p.212). Estes elementos ideacionais serão o tópico da próxima subseção.

### *1.2.3 Elementos Discursivos e Ideacionais*

O trabalho de Vivien Schmidt (2006) se destacou ao propor que as ideias possam ser entendidas como elementos explicativos de mudanças institucionais, propondo com isso a existência de uma quarta vertente do institucionalismo denominada de “discursivo”. Para a autora (Schmidt, 2008), as ideias constituem, de forma dinâmica, os próprios interesses dos autores, moldando a forma como conceitualizam e reconceitualizam o mundo, permitindo explicar como e por que mudanças institucionais são construídas. Mehta (2011) agrega ainda que entender que tipos de ideias importam e porque algumas são vitoriosas sobre as outras permite explicar a forma e o conteúdo específico que uma política pública toma frente ao universo de opções possíveis. Para o autor, as ideias importam sempre que moldam ações e que não sejam reduzíveis a nenhuma outra força não-ideacional. No caso da política pública de economia solidária, o papel das ideias é especialmente destacado, uma vez que se trata de uma política direcionada a uma realidade empírica cujo reconhecimento dependeu de uma construção e disputa ideacional.

Para entender a forma como os atores conformam coalizões em torno de crenças normativas e disputam a incorporação de suas propostas pelo Estado, é necessário distinguir os diferentes níveis de abstração no qual se dão as disputas discursivas. Mehta (2011) propõe que estas disputas podem ocorrer: a) no nível mais concreto da

apresentação de soluções para um dado problema; b) no nível intermediário da definição dos problemas a serem enfrentados (considerando-se que a forma como um problema é apresentado tem diversas implicações para os tipos de soluções de políticas públicas que parecem desejáveis); ou c) no nível mais abstrato da filosofia pública (em torno do entendimento do propósito do governo e de pressupostos sobre a sociedade e o mercado).

Essa hierarquização dos diferentes níveis de abstração nos quais ocorrem as disputas discursivas remete à conceituação de Sabatier e Weible (2007) dos três níveis que compõem o sistema de crenças de participantes de políticas públicas: a) crenças centrais profundas que envolvem pressupostos normativos e ontológicos (*deep core beliefs*); b) crenças centrais em torno de como o subsistema de políticas públicas deveria funcionar (*policy core beliefs*); c) crenças secundárias, que dizem respeito a discordâncias em torno de questões de escopo mais estreito. Para os autores, é no nível das *policy core beliefs* que se pode identificar o processo de formação de coalizões e subdivisões entre elas.

Apesar de se configurarem categorizações construídas para objetos diferentes, Schmidt (2008) considera que há correspondência entre os níveis de abstrações. Para a autora, o trabalho de Sabatier situa-o dentro do grupo de autores que enfatizam o aspecto coordenativo do discurso, aquele que é feito entre atores que participam do processo de construção da política pública, e buscam a construção de acordos para a sua implementação. Apesar de essa ser a principal forma utilizada pela economia política comparativa para analisar as disputas discursivas, a autora destaca a importância de se estudar também o discurso comunicativo, que é realizado entre atores políticos e o público, com o objetivo de ganhar apoio público para a implementação de políticas. Para a autora, pode ocorrer de não haver interação entre as esferas coordenativas e comunicativas bem como os políticos podem usar estratégias e conteúdos diferentes para cada uma das esferas.

Categorizados os diferentes níveis de abstração e funções do discurso, finaliza-se esta subseção com um debate a respeito dos elementos que condicionam a “vitória” de um discurso sobre outro, representada pela sua incorporação nas políticas públicas. Enquanto Mehta (2011) descreve que as condições de sucesso de uma ideia sobre outra dependem do nível de generalidade em debate, Schmidt e Radalier (2004) apresentam algumas características que condicionam o sucesso de um discurso em promover uma mudança de política pública, divididas em critérios cognitivos baseados na lógica de interesses e necessidades (relevância, aplicabilidade, coerência e integração com os

demais programas), e normativos baseados na lógica de adequação de valores e persuasão (correspondência aos problemas sociais e aos valores subjacentes à sociedade).

Nesta perspectiva é possível entender que um determinado discurso de políticas públicas predomina tanto pela sua coerência interna como solução a determinados problemas quanto pela sua adesão aos valores predominantes na filosofia pública vigente.

### **1.3 – Caracterizando as tentativas de mudança institucional através de políticas públicas**

Apresentou-se até aqui uma série de elementos que afetam as tentativas e processos de mudança institucional utilizando-se, como é feito correntemente na literatura, de forma intercambiável o termo mudança institucional e mudanças em políticas públicas, assumindo que podem ser consideradas intrinsecamente relacionadas. Antes de avançar cabe analisar brevemente a validade desse pressuposto.

Streeck e Thelen (2005, p.12) abordam diretamente a questão da possibilidade de utilização de teorias de mudança institucional para analisar mudanças em políticas públicas. Sua resposta remete à necessidade de verificar o caráter da política em questão. Para os autores, as políticas públicas são instituições sempre que: *“constitute rules for actors other than for the policymakers themselves – rules that can and need to be implemented and that are legitimate in that they will if necessary be enforced by agents acting on behalf of the society as a whole”*.

Seguindo a mesma linha, Pierson (2006, p.115) entende as políticas públicas como instituições, tendo em vista serem regras bastante centrais que governam a interação entre as pessoas, especificando recompensas e punições associadas a comportamentos particulares. Não obstante, o autor assume que essa conceituação pode ser desafiada por aqueles que consideram políticas públicas como epifenômenos, de caráter excessivamente transitório, devido a sua revisão confrontar pontos de veto menores ou mais modestos que a revisão de instituições políticas formais. Esta é uma objeção relevante ao se considerar o nosso objeto de análise, políticas públicas surgidas já no início do século XXI.

Para lidar com essa questão, essas políticas serão abordadas como tentativas de mudança institucional à medida que, como será demonstrado nos próximos Capítulos, efetivamente foram constituídas com o objetivo de alterar as regras do jogo para a constituição e para o fortalecimento de determinadas modalidades de organização

econômica<sup>11</sup>. A partir dessa definição, abre-se a questão sobre quais os elementos a serem utilizados para se comparar essas tentativas de mudanças.

Neste sentido, entende-se que os fatores causais citados nas seções anteriores podem influenciar a tentativa de mudança de duas maneiras interrelacionadas: a primeira diz respeito à intensidade dos esforços dispendidos para a mudança institucional e a segunda diz respeito às escolhas de estratégias utilizadas para a realização desta mudança. Esses dois itens (designação de recursos e escolhas de estratégias) podem ser situados na etapa de formulação do ciclo de políticas públicas (ver Boulcourf e Cardoso, 2008, sobre a designação de recursos e Borrás e Edquist, 2013, sobre a escolha dos instrumentos de política pública).

Os trabalhos sobre mudanças de políticas públicas em perspectiva comparada tendem a focar a adoção de diferentes políticas, neste caso utilizando critérios de diferenciação abrangentes, ou então da mesma política em diferentes intensidades, neste caso usando, normalmente, critérios como o recurso total destinado a elas. Um bom exemplo é a análise de Thelen (2014) sobre as diferentes trajetórias de mudanças institucionais nas políticas públicas de emprego em países desenvolvidos. Com o objetivo de explicar diferentes trajetórias de liberalização, a autora seleciona duas modalidades específicas de políticas de emprego e, além de descrever os programas que compõem as políticas, contrasta a intensidade na adoção de cada uma delas com o objetivo de apresentar as diferenças de ênfase entre políticas voltadas para os atores excluídos e os já incluídos no mercado de trabalho.

Para calcular a intensidade de investimento em políticas ativas de mercado de trabalho, a autora utiliza como métrica a medida clássica de orçamento, calculando o gasto com estas políticas em relação ao PIB ponderado pela taxa de desemprego. Já para calcular a intensidade do investimento em políticas de redução da jornada de trabalho, a autora utiliza como métrica a porcentagem do total de trabalhadores beneficiados por essa política no período imediatamente após a crise econômica de 2008. Estas duas métricas dialogam, portanto, com o objetivo de auferir a intensidade dos esforços governamentais em estratégias de combate ao desemprego diferenciadas entre atendimento aos *insiders* e atendimento aos *outsiders*.

No caso de comparação de estratégias utilizadas em políticas públicas semelhantes, o critério de diferenciação muitas vezes não se apresenta de forma óbvia

---

<sup>11</sup> Considera-se que essas tentativas foram realizadas há muito pouco tempo para que seja possível julgar a efetividade na obtenção das transformações tentadas, questão que fugiria ao escopo deste trabalho.

para análise. Nestes casos, o marco analítico desenvolvido em torno da análise de instrumentos de políticas públicas se mostra útil, pois como propõem Hood e Margetts (2007), analisar uma política pública através das ferramentas utilizadas facilita a realização de comparações entre diferentes ações governamentais utilizadas para lidar com problemas semelhantes.

Acrescenta Salamon (2002) que a análise da escolha de instrumentos de política pública é relevante à medida que cada um deles tem sua própria economia política, podendo propiciar a alguns atores vantagens na determinação do modo de execução das políticas, sendo moldadas ainda por normas culturais e predisposições ideológicas. De forma semelhante, Lascoumes e Le Gales (2007) propõem que esse tipo de análise é capaz de revelar a teorização da relação entre governantes e governados, sendo cada instrumento portador de valores, de uma interpretação do social e de noções do modo de regulação buscado.

A tipologia desenvolvida para análise de instrumentos de políticas por Hood e Margetts (2007) contribui especialmente para o objetivo da presente pesquisa ao focar o tipo de recurso que diferentes instrumentos mobilizam. Desta forma ela permite conciliar o objetivo de analisar a intensidade de esforços com o objetivo de diferenciação de diferentes estratégias.

Os autores classificam os diferentes instrumentos utilizados como baseados em recursos de: a) tesouro (orçamento); b) organização (posse de funcionários disponíveis, terra, prédios e equipamentos, dando ao governo o poder de agir diretamente); c) nodalidade (relacionado à propriedade de estar no meio de redes sociais ou de informação); e d) autoridade (relacionado ao poder legal e oficial de demandar, proibir e garantir).

Esta categorização de recursos dialoga diretamente com a sistematização dos itens que permitem auferir o esforço dispendido pelo Estado em uma determinada política proposta no texto clássico de Oszlak e O'Donnel (1995, p.117): tempo, pessoal, dinheiro e equipamento. Acrescentam os autores que a atribuição desses recursos a determinadas unidades gestoras gera cristalizações institucionais a partir da criação de novos aparatos burocráticos ou adjudicação de novas funções a organismos pré-existentes. Neste sentido, Bulcours e Cardoso (2008) apontam que a repercussão da implementação da política pública no interior do aparato estatal, com a criação ou modificação de agências de diferentes *status*, também deve ser observada como elemento significativo da importância que ganha uma política pública.

A partir desse marco analítico, propõe-se então que a análise da intensidade de esforços direcionados a uma dada política pública seja realizada a partir da soma dos investimentos realizados em cada uma das categorias de recursos acima elencadas, adicionada a importância atribuída à unidade gestora dos recursos, que pode ser considerada também como um recurso de organização. Já no que se refere à escolha de diferentes estratégias utilizadas para a transformação institucional, podem ser comparadas opções intrínsecas ao subsistema de políticas públicas de economia solidária, mas é possível também comparar, em um grau maior de abstração, a escolha entre diferentes tipos de recursos mobilizados para a política. Neste sentido, eles podem ser categorizados em nível crescente de imposição de restrições (ou coercividade na terminologia proposta por Salamon, 2002), iniciando-se pela nodalidade como recurso menos coercitivo, passando pelo tesouro e pela autoridade, concluindo com a consideração dos recursos de organização como os mais coercitivos.

A operacionalização desta tipologia para uma dada política pública não é simples, pois, na prática, os instrumentos de políticas combinam o uso dessa variedade de recursos. Não obstante, é possível realizar uma diferenciação entre os instrumentos mais tipicamente associados a cada um desses recursos de acordo com Hood e Margetts (2007):

- No caso da nodalidade, relacionado à posição do governo em redes sociais ou de informação, a mobilização do recurso está relacionada à capacidade de captação de informações que apoiem processos de tomada de decisão ou a mobilização de atores da rede para participação na política pública. Identifica-se o estabelecimento de parcerias com atores da sociedade civil como uma forma bastante comum de mobilização desses recursos<sup>12</sup>;
- No caso da autoridade, os instrumentos são basicamente vinculados a atos legais como obrigação de notificação, interrogação e inspeção ou concessão de certificados (como condicionantes ou não), autorizações, restrições ou obrigações;
- O tesouro é o recurso de mais clara identificação, sua utilização pode ocorrer na forma de oferecimento de recompensas, contratos de prestação

---

<sup>12</sup> A nodalidade como recurso é entendida como a capacidade de mobilização de atores fora do governo para participação no processo de tomada de decisão (contribuindo com o aporte de informações) ou no processo de implementação da política (contribuindo na execução das ações públicas). Mesmo que muitas vezes as parcerias envolvam recursos financeiros, não se pode descartar o elemento de nodalidade envolvido na construção de objetivos comuns.

de serviços ou convênios com características de parcerias, além de transferências com características de doações e subvenções;

- Por fim, no caso da organização o instrumento mais utilizado é a intervenção direta por meio de constituição de equipe de servidores públicos, podendo ser incluídas também outras ações como a disponibilização de infraestrutura física.

#### **1.4 – Considerações finais ao Capítulo**

Este Capítulo apresentou o marco teórico utilizado para a elaboração desta tese, situando-a na perspectiva da economia política comparativa, mais especificamente no subcampo de análise dos Capitalismos Comparados. Entendidas as políticas públicas como estratégias de transformação institucional, uma inovação apresentada é a utilização da teoria de instrumentos de políticas públicas como estratégia para compará-las.

Para além desta inovação, a aplicação de um marco teórico desenvolvido inicialmente para análise de políticas públicas consolidadas nos países de capitalismo avançado à realidade de políticas públicas de economia solidária na América Latina requer uma série de reflexões e mediações. Estas serão apresentadas nos próprios Capítulos em que a análise é realizada.

Desta forma os Capítulos 5, 6 e 7 aplicam os conceitos da literatura de instrumentos de políticas públicas associados às categorizações construídas no debate da economia solidária para construir uma descrição e uma comparação das políticas implementadas nos dois países. O Capítulo 8, por sua vez, apresenta uma breve revisão das aplicações de Capitalismos Comparados para o Brasil e o Equador antes de combinar a comparação de capitalismos com a análise de capacidades estatais com o intuito de elencar os incentivos e as restrições enfrentados pelos governos para direcionar esforços para políticas públicas de economia solidária. Por fim, o Capítulo 9 resgata as aplicações do conceito de blocos sociais já utilizadas para descrever as gestões de Correa e Lula/Dilma para, em seguida, apresentar o processo de formação de coalizões, construção e incorporação de discursos e suas consequências sobre os esforços e as escolhas de instrumentos utilizados na implementação das políticas públicas.

## 2 – ECONOMIA (POPULAR) SOLIDÁRIA – A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO

Este Capítulo tem como objetivo apresentar o processo de construção do conceito de economia solidária na América Latina<sup>13</sup>, sua inserção em distintas tradições teóricas, e o contorno dos principais debates traçados. Alcança-se, com isso, dois resultados: o primeiro é fornecer marcos para a identificação das diferentes experiências que compõem a realidade empírica da economia solidária e da construção de articulação entre elas, objetivos dos Capítulos 3 e 4; o segundo é explicitar os fundamentos teóricos dos diferentes sentidos atribuídos a ela<sup>14</sup>, cujas consequências para as políticas públicas implementadas serão abordadas no nono Capítulo desta tese.

O Capítulo apresenta dois autores considerados pioneiros na formulação do conceito: Luiz Razeto, que formulou o termo economia solidária a partir da sua experiência na periferia chilena na década de 1980, e Larissa Lomnitz, que, alguns anos antes, resgatou o conceito de reciprocidade econômica para descrever estratégias de sobrevivência praticadas por migrantes em um bairro da periferia da Cidade do México. Estas duas interpretações pioneiras dariam sequência a duas vertentes distintas de conceitualização da economia solidária.

A primeira vertente relaciona-se mais diretamente com o conceito proposto por Razeto, interpretando a economia solidária como parte de um processo de renovação do movimento cooperativista. Dentro desta vertente, enfatizamos os debates realizados em torno da conceitualização desenvolvida por Paul Singer, Secretário Nacional de Economia Solidária no Brasil de 2004 a 2016. Singer identifica a economia solidária, em uma perspectiva marxista, como a construção de um modo de produção que tende a superar o capitalismo através de uma revolução social de longa duração.

Já a vertente herdeira de Lomnitz debate a economia solidária tomando como referência os princípios econômicos identificados por Karl Polanyi, identificando-a com a reciprocidade ou com a confluência de vários princípios que propõem a *reimbricação*

---

<sup>13</sup> A restrição ao debate latino-americano justifica-se por haver uma grande influência e interpenetração da produção acadêmica realizada nestes países, em contraste com abordagens muito distintas utilizadas na Europa e Ásia.

<sup>14</sup> Há um debate semântico a respeito da utilização dos termos economia solidária, economia social, economia popular e as combinações economia social e solidária e economia popular solidária, com autores divergindo também entre os significados atribuídos a cada um destes termos (ver, por exemplo, Guerra, 2007). Nesta tese optamos por não adentrar o debate semântico, utilizando, de forma geral, o conceito de economia solidária, substituindo-o apenas nos casos de referências a autores, organizações ou documentos que apresentem outra terminologia.

da economia à sociedade. Tende, nesse sentido, a ter uma visão que vai além do estudo das organizações econômicas coletivas, olhando com mais atenção para a unidade doméstica e para a construção de articulações territoriais e setoriais entre essas organizações. Na seção 2.3 apresentamos esses debates com especial ênfase nas formulações de complementariedade entre as diferentes visões e abordagens proposta por José Luis Coraggio, professor argentino que desempenhou importante papel de consultoria na implementação da política pública de economia solidária no Equador.

Por fim, nas considerações finais do Capítulo propomos uma visão sintética que busca integrar os conceitos-chave utilizados para descrever a economia solidária.

## 2.1 – Os pioneiros

O chileno Luiz Razeto é amplamente reconhecido como o criador do termo economia solidária na América Latina (Cruz, 2006), e sua obra ainda é bastante referenciada entre os atores da economia solidária latino-americanos, em especial pelo movimento de economia social e solidária equatoriano (MESSE). Razeto<sup>15</sup> descreve que, no ano de 1980, quando trabalhava em um centro de pesquisa patrocinado pelo Arcebispo de Santiago, foi provocado a explicar como a população dos bairros populares conseguia sobreviver frente ao desemprego e à ausência de políticas sociais. A pesquisa foi desenvolvida através de um trabalho de campo, por meio do qual se identificou e promoveu intercâmbios entre as “organizações econômicas populares” criadas pela população para garantir a sobrevivência.

Razeto relata que em um destes encontros, em 1981, o grupo se dividiu entre aqueles que enfatizavam o caráter econômico e aqueles que enfatizavam o caráter solidário das organizações, cabendo a um dos participantes a proposta de conciliação com a formulação do termo ‘organizações de economia solidária’. Tendo uma experiência anterior de trabalho com cooperativismo na Itália, o autor interpretou estas organizações criadas na periferia chilena como uma forma de revitalização da proposta cooperativista, sistematizando essa concepção nos livros *Empresa de Trabajadores e Economía de Mercado* (lançado em 1982) e *Economía de Solidariedade e Mercado Democrático* (lançado em 1984). Nesta última obra, Razeto não apenas propõe uma conceituação do fenômeno empiricamente identificado da economia solidária e aponta caminhos para uma eventual transformação da economia como também propõe uma reconceituação da

---

<sup>15</sup> <http://www.luisrazeto.net/content/una-presentaci%C3%B3n-muy-personal-de-mis-escritos>

própria ciência econômica, sugerindo a formação de uma “teoria econômica compreensiva”.

Se Razeto foi o primeiro a utilizar o termo economia solidária e a associá-lo com o histórico do cooperativismo, alguns anos antes, no México, Larissa Lomnitz seria a primeira pesquisadora a resgatar o conceito de reciprocidade econômica, desenvolvido por Karl Polanyi, e aplicá-lo para descrever as práticas de moradores de periferias urbanas. A pesquisa da autora buscava inserir-se no debate latino-americano que se fazia nos anos 1960 e 1970 a respeito do crescimento da marginalidade urbana. De acordo com Quijano (1966), este debate iniciou-se a partir das preocupações com o crescimento das favelas e assentamentos precários no entorno das metrópoles latino-americanas desde a perspectiva do urbanismo, passando gradualmente a uma ênfase na pobreza urbana em si. O autor aponta que esse debate se dividia, na época, entre duas visões: 1) estrutural-funcionalismo, que culpava a população marginal pela sua falta de integração social; e 2) histórico-estruturalista, que entendia a existência do elemento marginal como resultado da estrutura social.

Destaca-se, nesta última perspectiva, o trabalho de Nun (1969), que identifica a existência, na América Latina, de uma massa marginal afuncional ou disfuncional ao capitalismo, resultado das características próprias do desenvolvimento capitalista desigual e dependente, que ao combinar diversos processos de acumulação do capital, gera um contingente de mão-de-obra não explorada através do assalariamento. Concordando com esta explicação para o fenômeno, estudiosos subsequentes da marginalidade irão desenvolver o debate em duas direções complementares: a primeira questionando a perspectiva de não funcionalidade da massa marginal (por exemplo Oliveira, 2003) e a segunda investigando em mais detalhes as diferentes formas de trabalho exercidas pela população marginalizada.

O trabalho de Lomnitz (1975) seria uma contribuição importante nesta segunda direção ao conciliar o cuidadoso estudo empírico da vida de moradores (em sua maioria migrantes de zonas rurais) de um bairro de periferia a uma análise histórico-estruturalista, que entende a marginalidade como resultado da desvinculação com o sistema de produção urbano-industrial. A autora constata que os resquícios e as sobras do sistema industrial disponíveis para os recém-chegados às periferias urbanas não são suficientes para explicar sua sobrevivência e a continuidade do fluxo migratório.

Através da observação, ela percebe (Lomnitz, 1975, p.216) que é a formação de redes de intercâmbio recíproco entre parentes e vizinhos que garante a subsistência nos

períodos irregulares da atividade econômica, funcionando como mecanismo de seguridade social. Propõe ainda que, diferentemente das comunidades camponesas, onde a ajuda mútua é prescrita, e das sociedades avançadas, onde estes mecanismos são providos pelo Estado, nas sociedades periféricas a construção destes mecanismos é resultado da presença de uma situação de escassez equilibrada e recorrente, e dependerá da capacidade do indivíduo de criar uma rede social baseada em confiança.

As redes de intercâmbio recíproco de bens e serviços são, então, definidas como conjuntos de indivíduos entre os quais se produzem, com certa regularidade, uma diversidade de eventos de intercâmbio que podem ser de: a) informações; b) assistência laboral com introdução ao ofício comumente praticado na rede; c) empréstimos de dinheiro e de bens; d) serviços como ajuda mútua na construção de casas, cuidados com as crianças, realização de compras no centro da cidade; e e) apoio moral. Percebe-se que esta reciprocidade se refere principalmente à esfera de circulação e de partilha de trabalhos de caráter reprodutivo. Não obstante, a autora (Lomnitz, 1975, p.31), constatando que, no curto prazo, a absorção dos marginalizados pelo sistema industrial seria pouco provável, antevê a possibilidade de organização de alternativas produtivas na perspectiva do que viria a ser chamado de economia solidária.

A partir destes dois trabalhos pioneiros, é possível perceber dois enfoques distintos para abordá-la: 1) como constituição de organizações econômicas dos setores populares herdeiras da tradição cooperativa; ou 2) como mobilização de recursos de reciprocidade em redes constituídas por unidades familiares. Na sequência analisaremos os debates em torno de cada um destes enfoques.

## **2.2 – Cooperativismo, marxismo e novos modos de produção**

Considerando a importância de Paul Singer para a construção da proposta da economia solidária no Brasil, optamos por iniciar esta seção apresentando a conceituação desenvolvida por ele, para depois situá-la nos debates travados em torno das relações da economia solidária com o cooperativismo e com o marxismo. Conforme relato de Bitelman (2008, p. 48-51), Singer apresentou a ideia de utilizar o cooperativismo como mecanismo de combate ao desemprego pela primeira vez em 1996, quando houve a formulação do programa de governo de Luiza Erundina para a campanha à prefeitura de São Paulo pelo PT. Teria sido, então, Aloísio Mercadante quem, provavelmente já tendo conhecimento de outras experiências na América Latina, sugeriu a Singer chamar a sua proposta de economia solidária.

Neste mesmo ano de 1996, pela primeira vez esboços da proposta de economia solidária elaborados por Singer são publicados na revista do Partido dos Trabalhadores *Teoria e Debate*, e em dois artigos na Folha de São Paulo (Faria, 2011, p.455,456). O mote nestes primeiros escritos é a formulação de propostas de combate ao desemprego de aplicabilidade em âmbito municipal, tendo em vista o processo eleitoral em curso. É neste sentido que Singer apresenta pela primeira vez propostas de geração de postos de trabalho através do apoio à formação de pequenas empresas e de cooperativas de trabalhadores com a constituição de um “novo setor econômico”. Conclui esta obra inicial com a proposição de que, se as novas formas organizacionais da economia solidária forem encontradas, “haverá boa probabilidade de que elas sejam a semente de um novo modo de produção” (Singer, 1996)<sup>16</sup>.

### 2.2.1 Economia Solidária na (longa?) transição para o socialismo

Em sua primeira obra de fôlego dedicada à economia solidária, Singer (1998) irá estudar as origens do movimento cooperativista inglês, conceituando-o, junto à constituição dos sindicatos e à conquista do sufrágio universal, como um implante socialista dentro do capitalismo, parte do processo histórico multissecular de revolução social socialista<sup>17</sup>. O autor propõe ainda que o cooperativismo inglês teria passado pela fase de cooperativismo sindical revolucionário, que buscou entrar em conflito direto com os patrões, e das aldeias cooperativas de Owen, que buscavam construir comunidades cooperativas autossustentáveis, até chegar no modelo de cooperativa economicamente sustentável de Rochdale. Em seus termos, Singer (1998, p. 112) diz:

sindicatos e cooperativas surgem na Grã-Bretanha da primeira metade do século XIX como instrumentos de ação direta para erguer uma economia socialista em lugar da capitalista aqui e agora. Em confronto com o capital industrial e o governo parlamentar *whig* representativo da burguesia, a vaga revolucionária de sindicalistas e cooperadores foi detida e, em seguida, destroçada. A lição foi aprendida e o movimento operário se reformulou, adaptando-se a hegemonia do capital e passando a tentar transformá-lo a partir de dentro.

Esta visão da economia solidária como parte de um longo processo histórico de construção do socialismo rapidamente sofreria críticas no campo do marxismo. De um lado, autores como Carleial e Paulista (2008) e Germer (2005) enfatizam que a construção do socialismo pressupõe o desenvolvimento das forças produtivas do capital, frente a qual as pequenas experiências de economia solidária teriam pouca ou nenhuma relevância. De

---

<sup>16</sup> <https://teoriaedebate.org.br/1996/07/01/desemprego-uma-solucao-nao-capitalista/>

<sup>17</sup> No primeiro capítulo deste livro Singer (1998) introduz os conceitos de formação econômica, modo de produção e revolução social utilizando categorias marxistas.

outro lado, autores que Novaes (2011) denomina de adeptos da “economia solidária socialista” enfatizam tentativas revolucionárias de reorganização da produção que propõem processos de transformação global da sociedade na perspectiva do socialismo autogestionário, parecendo apresentar mais afinidade com a proposta das primeiras cooperativas de resistência dos operários ingleses.

Importante destacar que, dentre este conjunto de defensores do socialismo autogestionário, há variações no entendimento do seu significado. Nascimento<sup>18</sup> (2019), por exemplo, situa as práticas de economia solidária como parte de uma longa história de ciclos de luta utilizando uma concepção de autogestão bastante ampla, baseada no trabalho de autores clássicos dos anos 1960 e 1970 como Georges Gurvitch, Assef Bayat e Daniel Mothé (Nascimento, 2007). Identificando que o termo em si ganhou uso corrente na França dos anos 1960 em referência ao socialismo de mercado iugoslavo, Nascimento reforça que ele se refere a uma prática presente pelo menos desde o início do movimento operário, senão em outras experiências históricas de sentido comunal como a “comuna de Palmares” e a “comuna de Canudos” (Nascimento, 2019)<sup>19</sup>.

A posição de Nascimento pode ser entendida como uma combinação das diferentes vertentes e significados que foram atribuídos à palavra ao longo da história. De acordo com Mothé (2009, p. 26), distinguem-se cinco vertentes de utilização da palavra “autogestão”. Iniciando-se pela designação à experiência do socialismo de mercado iugoslavo e outras experiências similares de governos socialistas que promoveram práticas de autogestão nas empresas, posteriormente passa a ser utilizado, especialmente a partir dos acontecimentos de maio de 1968, em uma vertente política revolucionária que viria a se subdividir em defensores do maximalismo, que consideram que a autogestão só existe depois da derrubada do capitalismo, e os que Mothé denomina de militantes, para quem a democracia direta ocorre dentro do capitalismo apenas nas lutas dos assalariados contra o capital. Por fim, a partir dos anos 1980 é que aparecem as vertentes reformista e alternativa. Enquanto a primeira trata da proposição de aumento da participação dos cidadãos através de programas eleitorais, a segunda diz respeito à tentativa de materializar espaços circunscritos de autogestão aqui e agora.

---

<sup>18</sup> Com longa trajetória no movimento sindical e reconhecida militância em defesa da proposta autogestionária no Brasil, Claudio Nascimento fez parte da primeira equipe de dirigentes da SENAES.

<sup>19</sup> As práticas de reciprocidade comunitárias existentes em quilombos e outras comunidades tradicionais, bem como suas especificidades em relação às demais práticas de economia solidária serão objeto de análise dos próximos capítulos.

Percebe-se que esta última vertente é a que mais diretamente se relaciona com o fenômeno da economia solidária. Singer (2005, p. 12), por exemplo, elenca a autogestão (entendida como democracia no interior do empreendimento) como elemento definidor da sua economia solidária:

Existem diferentes ênfases em Economia Solidária, a minha e a autogestão. Para mim, o que diferencia a Economia Solidária de outras formas de organização da produção, do consumo, da distribuição, é a ausência de distinção de classes entre os que se organizam para essas atividades, a democracia na unidade de produção, distribuição e assim por diante.

Se Nascimento propõe uma visão integrada destas diversas experiências e significados da autogestão, os demais autores que se filiam à economia solidária socialista tendem a ter visões mais críticas das práticas da economia solidária, diferenciando-as de outras experiências autogestionárias. Novaes (2011), por exemplo, tende a se filiar a uma concepção de autogestão revolucionária maximalista. Em uma interpretação fortemente baseada na obra Meszáros, propõe que “pode haver elementos de autogestão em Cooperativas de Produção Agropecuária, assentamentos de reforma agrária, Cooperativas e Associações Populares, Fábricas Recuperadas, mas para que estes elementos ganhem força, faz-se necessária uma revolução” (2011, p.37). Para o autor, se o cooperativismo cumpre, na conjuntura atual, um papel modesto, poderia ter uma contribuição importante em um contexto de ascensão de lutas que tivesse como objetivo final a superação da alienação do trabalho na sua totalidade.

Proposta semelhante pode ser encontrada na obra de Faria (2011), ainda que sua ênfase nos processos de lutas autônomas dos trabalhadores o aproxime mais da perspectiva que Mothé denomina de “revolucionária militante”. A diferenciação entre economia solidária e práticas autogestionárias, na perspectiva do autor, pode ser resumida na seguinte passagem (Faria, 2011, p 526):

enquanto o cooperativismo e as experiências de economia solidária e social podem ser desenvolvidas no interior do capitalismo, sem colocá-lo em questão, a autogestão significa a realização de relações sociais cujos princípios são antagônicos a esse modo de produção, e por isso consistem em fenômenos efêmeros, mas recorrentes enquanto perdurar o capitalismo.

Neste sentido, Faria propõe que a economia solidária pode significar uma metamorfose da relação entre capital e trabalho, mas não a sua superação, que só seria possível com a emergência de um novo ciclo de lutas autônomas dos trabalhadores a partir da análise das relações estabelecidas com esse processo.

### 2.2.2 *Economia Solidária como modo de produção*

Um dos principais fundamentos teóricos utilizados por Singer para identificar a economia solidária como componente de uma longa transição ao socialismo é a sua conceitualização como um modo de produção que convive com outros dentro de uma formação social capitalista. Para Singer (2003), sempre que o modo de produção capitalista se mostra incapaz de absorver a mão-de-obra, há um inchaço do modo de produção simples de mercadorias. Os trabalhadores que compõem este último, por sua vez, vendo sua renda diminuir pelo excesso de competição, seriam levados à construção de estratégias associativas, expandindo assim o modo solidário de produção e distribuição<sup>20</sup>.

O modo solidário é descrito como capaz de combinar o princípio da unidade entre posse e uso dos meios de produção e distribuição (do modo de produção simples de mercadorias) com o princípio da socialização destes meios (trabalho coletivo em sistemas que só podem ser operados por um grande número de pessoas, próprio do modo de produção capitalista). Para o autor, constitui-se, portanto, em uma síntese capaz de superar ambos os modos previamente existentes com princípios organizativos como:

posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática da empresa ou por participação direta (quando o número de cooperadores não é demasiado) ou por representação; repartição da receita líquida entre os cooperadores por critérios aprovados após discussões e negociações entre todos; destinação do excedente anual (denominado "sobras") também por critérios acertados entre todos os cooperadores. (SINGER, 2003, p.13)

Esta utilização por Singer do conceito de coexistência de modos de produção sob uma formação social inscreve-o ao lado de Althusser em um longo debate realizado no âmbito do marxismo a respeito da distinção entre modos de produção, formas sociais de produção, formações sociais, formas de controle do trabalho, entre outras denominações<sup>21</sup>. O próprio Singer, em entrevista cedida em 2008 (Loureiro, 2009), relata que o seu conceito de modo de produção está inspirado em uma crítica a Marx feita por Rosa Luxemburgo. A autora, na sua obra publicada pela primeira vez em 1913, aborda a questão das “formas de produção de economia natural”, identificando que “o capitalismo necessita, para sua própria existência e desenvolvimento, estar cercado por formas de produção não capitalistas” (Luxemburgo, 1970, p. 317).

---

<sup>20</sup> Nota-se que este mecanismo apresentado por Singer lembra bastante a descrição de Lomnitz a respeito da emergência da reciprocidade entre os marginalizados.

<sup>21</sup> Como afirma Himmelfeit (2013), a expressão “modo de produção” não foi usada em um sentido único e coerente por Marx.

De forma semelhante, apenas alguns anos mais tarde, em 1928, observando a realidade peruana, Mariátegui (2009, p.26) propõe que “*coexisten elementos de tres economías diferentes. Bajo el régimen de economía feudal nacido de la Conquista subsisten en la sierra algunos residuos vivos toda vía de la economía comunista indígena*”. Neste sentido, Quijano (2000, p.382) e Lagos (2011, p.21) apontam Mariátegui como precursor, respectivamente, do conceito de heterogeneidade histórico-estrutural e da existência de uma combinação de vários modos de produção na constituição da formação econômico-social peruana. Acrescenta-se ainda o pioneirismo de Mariátegui em indicar um paralelo entre as formas indígenas de organizar a produção e as formas comunistas que se deseja construir ao apontar, referindo-se às comunidades indígenas nos países andinos, que “a comunidade pode se transformar em cooperativa com um esforço mínimo” (Mariátegui, 2006, p.111,112).

Outro pioneiro na identificação da coexistência de diferentes lógicas econômicas sob o capitalismo e entusiasta do formato cooperativo é o estudioso da economia camponesa, Alexander Chayanov (1966, 1991). Ele propõe, em obra publicada em 1925, a coexistência de uma diversidade de sistemas econômicos não capitalistas, dentre os quais estuda com destaque a lógica da economia camponesa, descrevendo o que Shanin (1973), anos mais tarde, identificaria como um modo de produção específico. Após ter contato com a realidade do cooperativismo agrícola europeu, Chayanov se tornaria um entusiasta do cooperativismo na Rússia, formulando uma teoria a respeito da lógica econômica das cooperativas camponesas.

Seu argumento é de que a produção agrícola teria uma tendência natural a apresentar menos ganhos de escala com a concentração da produção, estando esses mais presentes nas esferas de beneficiamento e comercialização. Em contraste com as características da produção artesanal urbana, essa especificidade dificultaria, então, o desmantelamento da produção camponesa e facilitaria o desenvolvimento de estruturas de concentração cooperativa do capital, caracterizando o sistema produtivo cooperativo como superior ao capitalista para o mundo rural (Danilov, 1991, p xxvii).

Se Mariátegui e Chayanov foram capazes, no começo do século XX, de identificar formas produtivas específicas indígenas e camponesas, o debate sobre a categorização dos modos de produção seria reaquecido na década de 1960, trazendo novas categorias analíticas a serem aplicadas à realidade das periferias latino-americanas. Subjacente à formulação do conceito de coexistência de modos de produção estava o objetivo de estabelecer um contraponto ao então vigente etapismo mecanicista originário de Engels

e simplificado pelo stalinismo (Cleaver, 1976, Himmelweit, 2013 e Martuscelli, 2008), que propunha a identificação de uma evolução unilinear entre diferentes modos de produção.

Não obstante, a partir da proposição por Althusser da coexistência de modos de produção em uma determinada formação social<sup>22</sup>, abre-se um debate que, em uma simplificação analítica, pode ser traduzido em uma divergência de nomenclatura atribuída às diversas formas de organização que coexistem em uma dada realidade. Nesse sentido, Dussel (1985) propõe uma categoria mais concreta de modo de apropriação, Gaiger (2003) fala em formas de produção e uma linha de pesquisadores inicialmente vinculados à teoria do sistema-mundo opta pelo conceito de relações sociais de produção e formas de controle sobre o trabalho (Gunder-Frank, 1978, Wallerstein, 2004). Interessante notar que tanto Gunder-Frank quanto Quijano (2005a, 2005b) assumem que muitas vezes os conceitos de modos de produção ou relações sociais de produção podem ser usados de forma intercambiáveis.

Da mesma forma, o conceito de Gaiger (2003), aplicado à economia solidária, parece ser análogo ao de Singer (2003), tendo como principal acréscimo uma análise mais longa dos desafios inerentes a que esta forma de produção adquira uma capacidade de reprodução própria, configurando-se de fato como uma alternativa ao capitalismo. Sua conclusão é de que há elementos que permitam “a partir de seu lugar subalterno ou periférico, (...) encetar movimentos de alargamento do seu próprio campo e da sua lógica interna, subtraindo-se; em alguma medida ao controle do capital (...) é difícil, mas não impossível” (Gaiger, 2003, p.189).

Dentre os atores que se situam na perspectiva do sistema-mundo, Gunder-Frank (1978, p.254) reconhece a existência de uma variedade de relações de produção não capitalistas e de combinações entre elas e delas com o modo de produção capitalista, muitas delas sendo preservadas, transformadas, ou inclusive criadas pela incorporação no processo mundial de acumulação do capital. Esse conceito mais concreto de relações de produção parece guardar uma analogia com o conceito de formas de controle do trabalho que coexistem dentro de um sistema capitalista utilizado por Wallerstein (2005, p.37) e por Quijano (2005a). Este último agrega a ênfase na conquista da América como

---

<sup>22</sup> Para Himmelweit (2013), o conceito de formação social em Althusser representaria a concretização do modo-de-produção na realidade, na qual coexistem elementos concretos dos demais modos-de-produção teoricamente identificados.

momento de articulação e submissão de todas as formas históricas de controle do trabalho ao capital:

Do ponto de vista eurocêntrico, reciprocidade, escravidão, servidão e produção mercantil independente são todas percebidas como uma seqüência histórica prévia à mercantilização da força de trabalho. São pré-capital. E são consideradas não só como diferentes, mas como radicalmente incompatíveis com o capital. O fato é, contudo, que na América elas não emergiram numa seqüência histórica unilinear; nenhuma delas foi uma mera extensão de antigas formas pré-capitalistas, nem foram tampouco incompatíveis com o capital. Na América a escravidão foi deliberadamente estabelecida e organizada como mercadoria para produzir mercadorias para o mercado mundial e, desse modo, para servir aos propósitos e necessidades do capitalismo. Do mesmo modo, a servidão imposta aos índios, inclusive a redefinição das instituições da reciprocidade, para servir os mesmos fins, isto é, para produzir mercadorias para o mercado mundial. E enfim, a produção mercantil independente foi estabelecida e expandida para os mesmos propósitos.

Se a reciprocidade é uma forma de controle do trabalho presente antes da conquista e posteriormente instrumentalizada para a acumulação de capital, Quijano (2005b, p.486) abordará o aumento massivo do recurso a essa forma de controle do trabalho e da organização da produção no período contemporâneo como uma nova tendência de resistência dos trabalhadores. Dessa forma, frente ao desinteresse do capital na mercantilização direta da força de trabalho, os trabalhadores seriam levados a perceber que:

apenas na medida em que saiam e se libertem das regras do jogo do capitalismo e se exercitem em práticas sociais que os conduzam à reapropriação do controle do seu trabalho, dos seus recursos e dos seus produtos, bem como de outras instâncias da sua existência social, poderão defender-se melhor do capital e, inclusive, poderão aproveitar as regras capitalistas do mercado (Quijano, 2005b, p 486).

Não obstante, Quijano (2005b, p. 509) demonstra um ceticismo em relação à busca de modos ou sistemas alternativos de produção, apontando que esta pode ser fruto ainda do pensamento evolucionista que tenta encontrar o modo que superará o capitalismo quando é possível que esteja havendo não uma superação, mas apenas uma “tendência de reconfiguração da articulação do capital e os outros modos”. Na concepção do autor, a efetiva substituição do modo de produção capitalista requer ir além da alteração das formas de propriedade nele presentes, pois as formas de exploração do trabalho estariam originadas e condicionadas pelo controle da autoridade, da força e pela dominação.

Configuram-se, desta forma, três perspectivas através das quais o debate dos modos de produção é aplicado para o entendimento do fenômeno contemporâneo da economia solidária: a) como síntese superior ao modo de produção simples e ao modo de produção capitalista de mercadorias; b) como forma atípica e contrária ao modo de produção capitalista, convivendo com este com o desafio de adquirir capacidade de reprodução própria; e c) como forma de controle e exploração do trabalho baseada na

reciprocidade, podendo gerar a criação dos sujeitos sociais de um novo horizonte de lutas. Comum a essas definições é a inserção do conceito de economia solidária em uma tradição marxista de análise da existência corrente de outras formas de controlar o trabalho e organizar a economia que interagem e são submetidas ao mercado capitalista, mas que podem conter os elementos de uma transição para além do capitalismo.

### **2.3 – Reciprocidade, os diferentes princípios do comportamento econômico e a organização da economia popular**

Tendo apresentado o trabalho pioneiro de Lomnitz na seção 2.1, nesta seção revisitaremos o debate em torno da aplicação dos princípios formulados por Karl Polanyi para caracterizar as práticas contemporâneas de economia solidária. Buscando abordar os atores latino-americanos que debateram o tema, nossa análise enfocará o trabalho de Gaiger (2016) e as formulações do economista argentino José Luis Coraggio, que teve participação importante como consultor no desenvolvimento da política pública de economia solidária no Equador.

A formulação da existência de diferentes princípios do comportamento econômico foi proposta por Polanyi (2000) em 1944. O autor propôs que, à exceção do momento histórico iniciado com o advento do capitalismo, em toda a história da humanidade a economia esteve submersa em diferentes princípios de comportamento que regem as relações sociais. Historicamente, afirma Polanyi (2000, p.75):

todos os sistemas econômicos conhecidos por nós, até o fim do feudalismo na Europa Ocidental, foram organizados segundo os princípios de reciprocidade ou redistribuição, ou domesticidade, ou alguma combinação dos três. Esses princípios eram institucionalizados com a ajuda de uma organização social a qual, *inter alia*, fez uso dos padrões de simetria, centralidade e autarquia (...) o lucro não ocupava lugar proeminente. Os costumes e a lei, a magia e a religião cooperavam para induzir o indivíduo a cumprir as regras de comportamento, as quais, eventualmente, garantiam o seu funcionamento no sistema econômico.

Nestes momentos históricos, as economias conviviam com a existência de um quarto princípio, o mercado. No entanto, seria apenas com o advento do capitalismo que o mercado passaria a funcionar como princípio dominante, subordinando a sociedade em vez de estar submetido a ela: “em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico” (Polanyi, 2000, p.77). Com isso, os autores com viés polanyiano vão propor que o projeto da economia solidária seja o de recolocar o mercado sob domínio da sociedade, fortalecendo a presença dos demais princípios do comportamento econômico.

Não obstante, interpretações diversas sobre o sentido dos princípios propostos por Polanyi e diferentes formatos de sua concretização na realidade econômica acarretam diferentes estratégias de aplicação para entender a lógica da economia solidária. Especialmente Gaiger (2016) e Coraggio (2011) constroem duas formas alternativas de entendimento da teoria de Polanyi. Coraggio (2011, p. 350) propõe que os princípios

pueden verse como patrones objetivados (institucionalizados) de relacionamiento social, discernibles mediante la investigación empírica, que emergen de procesos históricos y se explican por los requerimientos de reproducción de las sociedades o comunidades, manifestadas en tabúes, la religión o la magia, o en el sentido común legitimador de un sistema social.

Se os princípios são padrões institucionalizados de relacionamento social, por sua vez embasam a constituição de instituições econômicas (regras implícitas ou explícitas) que pautam as práticas econômicas recorrentes dos agentes. Coraggio (2011) afirma que estes padrões de comportamento por vezes se objetivam em diferentes organizações que materializam esses princípios como empresas privadas, cooperativas, empresas públicas e sistemas de reprodução doméstica, podendo também ser expressos como formas típicas das diversas esferas de organização dos processos econômicos (produção, distribuição, circulação e consumo).

Gaiger (2016, p.143), por sua vez, aponta que “nem sempre os princípios econômicos que orientam as ações individuais dispõem da força necessária para instaurar um padrão próprio através de instituições correlatas”. Com isso propõe diferenciar princípios que operam somente para fins específicos ou particulares e princípios com poder de integração, aqueles capazes de efetivamente promover um determinado padrão que gere unidade na economia. De forma semelhante à Coraggio, Gaiger propõe ainda que cada princípio é veiculado por um ou mais agentes econômicos, de forma que cada agente tenha mais afinidade com um dado padrão econômico e seu respectivo princípio interno. Porém, destaca Gaiger (2016, p.153) que dado agente econômico não pode ser confundido com o padrão em si, de forma que a cooperativa, como agente, tem mais afinidade com o padrão da economia social constituído a partir do princípio da reciprocidade, mas guarda correspondências com cada um dos demais princípios.

Coraggio (2011) aponta ainda uma limitação na perspectiva de Polanyi, indicando que, devido a sua ênfase principal em criticar a absolutização do princípio de mercado, os princípios econômicos propostos pelo autor são restritos ao processo de circulação. Coraggio sugere então, para a análise de uma economia completa, a necessidade de levar-se em conta diferentes possibilidades de combinação de princípios referentes a: a)

organização do trabalho produtivo incluindo: a1) a dimensão da posse e separação entre trabalhadores e meios; a2) cooperação; a3) relação entre trabalho e natureza; b) princípios de apropriação/distribuição social, que pode ser direta ou por terceiros; c) princípios de redistribuição, que pode ser progressiva ou regressiva; d) circulação, que pode ser de reciprocidade ou de intercâmbio; e) de consumo, que pode ser de consumo do suficiente ou de consumo ilimitado; e f) princípio de coordenação que pode ser exercido pelas comunidades, pela planificação e regulação coletiva ou pelo mercado autorregulado.

Alternativamente, Gaiger (2016, p.96) propõe que os princípios sugeridos por Polanyi não dizem respeito apenas à circulação, mas se referem também a lógicas que organizam a produção, a circulação e o consumo. Seu esquema de análise é construído a partir de conexões lógicas que partem do nível mais fundamental da diferença entre vínculos sociais, passando para diferentes laços de identidade, relações econômicas, princípios econômicos, formas de solidariedade e padrões institucionais de economia até chegar ao nível dos agentes econômicos vinculados às demais esferas.

Quadro 1: Relação entre princípios econômicos, vínculos sociais e agentes econômicos

<b>Vínculos Sociais</b>	<b>Laços de Identidade</b>	<b>Relações Econômicas</b>	<b>Princípios Econômicos</b>	<b>Formas de Solidariedade</b>	<b>Padrões Institucionais</b>	<b>Agentes</b>
Interpessoais	Condicionais	Comensalidade	Domesticidade	Familiar e Comunitária	Economia Familiar	Unidade Doméstica
Grupais	Fusionais	Cooperação	Reciprocidade	Classista	Economia Social	Cooperativa
Societais	Funcionais	Hierarquia	Redistribuição	Estatal	Economia Pública	Estado
Individuais	Contratuais	Interesse	Intercâmbio	Filantrópica	Economia de Mercado	Empresa Privada

Fonte: Construção própria a partir de Gaiger (2016, p.155)

A partir deste esquema que propõe uma conexão entre vínculos sociais em um extremo e agentes econômicos em outro, Gaiger (2016) propõe a divisão entre aqueles vínculos que podem gerar propósitos vinculantes (o fundamento da dádiva), relacionados aos três primeiros princípios, que se opõem ao princípio do intercâmbio, em que não há propósito vinculante. A dádiva, enquanto resposta desenvolvida à condição humana de interdependência, tem seus vínculos estendidos da sociabilidade primária para a sociabilidade secundária através da reciprocidade, definida (Gaiger, 2016, p.108):

com referência a um sistema de relações instauradas entre pessoas, grupos ou coletividades simétricas, ensejando prestações mútuas cuja existência repousa na

vontade de criar ou manter um vínculo social, gerando compromissos voluntários de longo prazo, além de obrigações contratuais que lhes servem de suporte.

Como já visto, também para Quijano (2005a, 2005b) a reciprocidade é uma característica fundamental do que hoje é denominado de economia solidária, mas era também um princípio econômico que regeu a organização de diversas sociedades anteriores ao capitalismo. Nesse sentido, Coraggio (2014) pergunta se “*la reciprocidad que hoy encontramos tiene algo que ver con la reciprocidad ancestral*”. Uma pista para entender essa diferenciação pode estar na descrição de Gaiger (2016, p.176) sobre a cultura moderna como portadora de um ambiente em que a dádiva pode ser transposta da esfera das relações interpessoais conotadas para o âmbito das relações formadas por livre adesão, abertas. Antes de retomar esta questão a partir das especificidades da realidade equatoriana e brasileira, nos Capítulos 3 e 4 deste trabalho, abordaremos agora algumas discussões conceituais em torno da aplicação do conceito.

### 2.3.1 A reciprocidade nos povos originários

De acordo com Dussel (1993), os povos originários podem ser divididos em três graus de civilização: a) as “altas culturas” urbanas; b) os plantadores, com aldeias de clãs, tribos e confederações de tribos; e c) os caçadores e coletores nômades. Entre o que seriam os plantadores, Dussel identifica a existência de reciprocidade nas práticas guaranis, nas quais o intercâmbio de bens era regido por princípios de distribuição igualitária. Gaiger (2016, p.65) expõe, neste sentido, que a dádiva era um fenômeno comum a civilizações primitivas, tendo evoluído da dádiva agonística, em que o sistema da dádiva e a política coincidiam, definindo a vida coletiva em sua totalidade, para a dádiva de partilha, harmoniosa, residente no princípio associativo.

Em referência às altas culturas, há um largo debate realizado sobre a presença de práticas de reciprocidade no império inca. Este debate tem repercussões importantes à medida que diversos dos povos que compunham o império lograram manter, no período contemporâneo, práticas remanescentes de seus princípios organizativos ancestrais. Wachtel (1990, p.177) descreve a organização da sociedade incaica a partir do *ayllu* como unidade básica (“*núcleo endogâmico, reunindo un determinado número de parentescos que poseían colectivamente un territorio concreto, a menudo desconectado*”). Estes *ayllu* então agrupavam-se em *mitades*, que se agrupavam entre si e assim sucessivamente até abarcar todo um grupo étnico, que se associava aos demais no estado inca. No *ayllu* as

terras eram divididas entre um pasto comunitário e a parte cultivável entre as unidades familiares domésticas de acordo com o seu tamanho, estas tendo o direito a reivindicar terra em cada um dos setores ecológicos.

Revisitando este debate, Gaiger (2016, p. 189) aponta que este predomínio da produção familiar no interior do *ayllu* aponta para a vigência do princípio da domesticidade, funcionando como garantia das práticas de reciprocidade entre as famílias ou as linhagens. Wachtel destaca que cada família tinha o direito de solicitar ajuda dos vizinhos para cultivar sua terra, estando obrigado, em troca, a repartir depois os alimentos e a chicha. Esta troca ocorria não só internamente ao *ayllu*, mas em todos os níveis organizativos, incluindo o trabalho coletivo nas terras do Inca e em obras de infraestrutura pelo qual recebiam alimentos, chicha e coca e a realização dos serviços da mita, trabalhos públicos ou serviços para a guerra. Para Wachtel (1990), em cada nível trata-se de uma transição gradual da reciprocidade baseada na simetria e na igualdade para uma reciprocidade hierárquica e desigual, poder-se-ia dizer uma transição da reciprocidade para a redistribuição. Gaiger (2016) destaca que esta não suprimiu as relações anteriores de reciprocidade, mas baseou-se nelas, já que os níveis superiores da organização política ofereciam contraprestações para os níveis inferiores.

Neste sentido, o conceito aplicado por Gaiger (2016, p.192) é o de hibridismo com a reciprocidade inicialmente apoiando-se sobre a domesticidade e posteriormente servindo como esteio da redistribuição. Com a conquista, parte da reciprocidade entre os níveis menores de organização seria mantida, mas agora submetida a um processo de extração de excedente diretamente para a coroa espanhola, sem o exercício das contraprestações do nível central para o nível da base. Essa reciprocidade logrou atravessar o período colonial, formando ainda hoje “a base do sistema local dos povos ameríndios da zona andina” (Gaiger, 2016, p.189).

### *2.3.2 Definições da economia solidária contemporânea a partir dos princípios de Polanyi*

Nas definições contemporâneas de economia solidária a partir de Polanyi, grande ênfase é dada à prática da reciprocidade frente a uma lógica de mercado total, o que marcaria o diferencial e o desafio do exercício da reciprocidade nessa quadra histórica. Para Coraggio (2011), a economia social e solidária é entendida como um projeto de ação coletiva que, com o objetivo de construir um sistema econômico alternativo ao dominado pelo princípio do mercado, apoia-se em práticas e instituições já existentes que estejam à

margem desse princípio e que sejam baseadas no princípio ético maior da busca pela reprodução ampliada da vida de todos.

Tendo em comum a rejeição ao mercado total, Coraggio (2011) aponta que essas práticas podem responder a uma pluralidade de princípios econômicos distintos, mas se propõe a identificar alguns dos que refletem as principais características do discurso e das práticas empíricas para além da reciprocidade presente na esfera da circulação:

Quadro 2: Princípios econômicos refletidos na economia solidária

<b>Produção</b>	<b>Distribuição e Redistribuição</b>	<b>Circulação</b>	<b>Coordenação</b>	<b>Consumo</b>
Trabalho para todos	Justiça social	Autossuficiência	Comunidade	Consumo Responsável do Suficiente
Acesso dos trabalhadores ao conhecimento e aos meios de produção	Não exploração do trabalho	Reciprocidade	Mercado Regulado	
Cooperação Solidária	Redistribuição coletiva do excedente	Intercâmbio com regulação progressiva do mercado	Planejamento através da coordenação democrática	
Autogestão coletiva das condições gerais da produção		Moedas Sociais		
Produção Socialmente Responsável				

Fonte: Construção própria a partir de Coraggio (2011)

Já Gaiger (2016, p.206, 207) parte de uma definição mais comumente utilizada de economia solidária, entendida como um conjunto de organizações econômicas que não objetivam acumulação privada do capital e que possuem sistemas de gestão baseados na participação democrática, gerando benefícios a seus integrantes. Para o autor (Gaiger, 2016, p.216), estas organizações:

funcionam como iniciativas de reciprocidade multilateral (...) em que coexistem prestações sucessivas dotadas de mecanismos de compensação imediata (retiradas de acordo com o trabalho despendido) ao lado de contribuições sem retorno ou sem equivalência, cujo desequilíbrio é, contudo, secundário por agregarem valor a um bem coletivo (...) e por estarem orientadas a um projeto comum.

Esta ênfase na reciprocidade como forma de organização interna das práticas de economia solidária está presente também na definição de Quijano (2005a) de

reciprocidade, entendida como uma das formas de controle do trabalho, e na definição que apresentam Zamagni e Zamagni (2010) da presença da mutualidade nas cooperativas como uma interpretação específica do princípio da reciprocidade. Mas, além da prática de reciprocidade interna, Gaiger (2016, p.230,231) destaca ainda que a economia solidária funciona como um vetor de pluralidade econômica incidindo sobre os demais princípios: a domesticidade, valorizando a liberdade entre iguais, o intercâmbio, introduzindo valores vinculantes, e sobre a redistribuição, estimulando que seja feita em prol do bem comum.

Para os objetivos dessa tese, é de especial interesse a análise das relações entre a reciprocidade e a domesticidade. De acordo com Gaiger (2016, p.185), em realidades como as latino-americanas, a peculiaridade da economia solidária está na reciprocidade para a qual transita desde a domesticidade, sem eliminá-la. A ênfase na domesticidade também está presente na opção de Coraggio por tomar como ponto de partida de sua análise não a organização coletiva em si, mas a unidade doméstica. De acordo com depoimento do próprio autor<sup>23</sup>, a necessidade de partir das próprias formas de organização dos setores camponeses e dos trabalhadores urbanos informais foi constatada quando este participou do processo da Revolução Sandinista da Nicarágua, em 1981. Nesse momento, ele teria percebido o erro de setores da direção revolucionária em tentar impor a construção de modelos pré-estabelecidos.

Desta forma, Coraggio (2000), de forma semelhante ao que fez Chayanov (1966) para os camponeses e Lomnitz (1975) para os marginalizados urbanos, estuda a economia popular a partir da lógica da reprodução da unidade doméstica dos trabalhadores (entendida como microunidade da economia popular) em que, frente à crise do emprego, aparecem alternativas para satisfazer coletivamente as necessidades através da utilização do seu “fundo de trabalho”. São estas: a) o trabalho assalariado; b) trabalho que produz mercadorias a serem comercializadas (micro empreendimento coletivo como extensão da unidade doméstica cujo objetivo não é acumular, mas sim manter e melhorar a qualidade de vida); c) empreendimentos coletivos que alcançam uma escala maior e um grau de organização superior; d) trabalho para autoconsumo e de reprodução (limpeza, cuidado com as crianças, reforma e construção da casa e da mobília, costura e confecção de roupas); e) formas ampliadas de trabalho para autoconsumo como restaurantes populares; f) trabalho de investimento, de estudo, de formação e de capacitação (para

---

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.ohmiorevista.com/single-post/dos-grandes-de-la-economia-popular-se-encuentran>

desenvolvimento das capacidades produtivas); g) gestão/reivindicação coletiva de direitos; e h) esportes/cultura – atividades não pecuniárias que resolvem o problema da diversão e da sociabilidade.

Seguindo por esta linha, o autor (Coraggio, 2013) defende que o reconhecimento da economia popular não solidária é o primeiro passo e piso empírico para a construção de um subsistema de economia popular e solidária a partir do qual seja possível avançar para um novo sistema econômico. Para isso, aponta, requer-se um processo de construção feito desde a política e da sociedade organizada por sobre a base do sistema de dominação do mercado que se quer substituir. O primeiro passo seria a articulação das partes mais estáveis do setor da economia popular, as cooperativas e comunidades, a partir da promoção de formas de organização associativas entre estes como redes solidárias e subsistemas produtivo-reprodutivo complexos.

A associação enquanto setor seria um passo no processo de transformação, a ser acompanhado pela conquista de reconhecimento e canalização da redistribuição pelo Estado. Neste processo, seria importante deixar claro a insuficiência do capital privado em gerar trabalho assalariado de qualidade, e com isso a necessidade de transformação da matriz produtiva, a partir da qual se daria o passo para a conformação da economia social e solidária. Através da construção participativa com cada território, comunidade ou setor produtivo de planos e políticas públicas que aportem os recursos necessários ao conjunto da economia popular solidária, passar-se-ia, então, da solidariedade intraunidades domésticas e empreendimentos para a construção de *“cooperación y complementación orgánica conscientemente acordada entre diversas organizaciones de un mismo territorio, sector o encadenamiento intersectorial (nivel meso)”* (Coraggio, 2013, p.25).

Em suma, este resgate demonstra a existência de diferentes formas de entender a relação entre o princípio da reciprocidade e o que se entende normalmente como economia solidária. Em um primeiro nível, identifica-se a presença de organizações econômicas cujas práticas internas são regidas por este princípio, registrando-se grande proximidade com o conceito de modo solidário de produção (ainda que o trabalho de Coraggio (2000) e Gaiger (2016) deem maior ênfase ao estudo da dinâmica das unidades domésticas que compõem a organização solidária).

Em um segundo nível, identifica-se a prática da reciprocidade sem a constituição de organizações econômicas permanentes, podendo-se referir a trocas que ocorrem informalmente entre moradores de um bairro periférico, de uma comunidade indígena ou

de distintas comunidades. Nesse sentido, verifica-se a presença de uma economia solidária que ocorre na esfera da circulação entre unidades domésticas. Conforme propõe Gaiger (2016, p.185), a reciprocidade entendida nesta perspectiva pode tanto apresentar um sentido prático, relacionado a um apoio mútuo para garantia da subsistência cotidiana ou para a prática de trabalhos periodicamente necessários, quanto um sentido simbólico, envolvendo prestações cerimoniais em momentos específicos.

## **2.4 – Considerações finais ao Capítulo: visão sintética dos conceitos-chave**

Este capítulo buscou apresentar a existência de duas grandes tradições de entendimento dos fenômenos relacionados à economia solidária, uma calcada na obra de Karl Marx e outra na de Karl Polanyi. O entendimento destes conceitos servirá como subsídio para a interpretação dos processos discursivos e de formação de coalizões entre os atores que participam da construção da política pública de economia solidária e das consequências destes processos sobre ela.

Na de síntese apresentada nesta seção final, não se tem a pretensão de propor uma integração entre as categorias utilizadas por Marx e Polanyi para descrever sociedades complexas, o que fugiria ao escopo deste trabalho. Ademais, há de se discutir se essa seria uma tarefa realizável, como propõe Coraggio (2014, p.24), ou se a caracterização dos princípios polanyianos e do modo de produção marxista atenderiam a lógicas subjacentes fundamentalmente distintas, como propõe Gaiger (2016, p. 199-202).

Nosso objetivo aqui, mais restrito, é apresentar uma visão integrada de conceitos-chave<sup>24</sup> utilizados para descrever as práticas denominadas de economia solidária: na marxista, os conceitos de modo de produção solidário (ou relações solidárias de produção) e autogestão e, na forma como são usados na vertente polanyiana, os conceitos-chave de reciprocidade e de economia popular<sup>25</sup>. É possível identificar que os conceitos de relações solidárias de produção, de autogestão e de reciprocidade estão encaixados um ao outro em uma escala crescente de abstração, de forma que, na passagem de um a outro, amplie-se o escopo dos fenômenos empíricos por eles descritos. O conceito de economia popular,

---

<sup>24</sup> Os conceitos identificados como chave são aqueles que têm papel explicativo predominante na conceituação de economia solidária aqui trabalhada.

<sup>25</sup> No esquema aqui construído, trabalhamos com o conceito de economia popular e seu papel no processo transformativo construído por Coraggio (2013), autor que lhe deu maior ênfase. Não obstante, é importante deixar claro que Singer (2003) descreve realidade semelhante como de produção simples de mercadorias e Gaiger (2016) como unidades onde prevalece o princípio da domesticidade.

por sua vez, aparece para indicar realidades empíricas sobre as quais se busca incidir a partir das perspectivas propostas pelos demais conceitos.

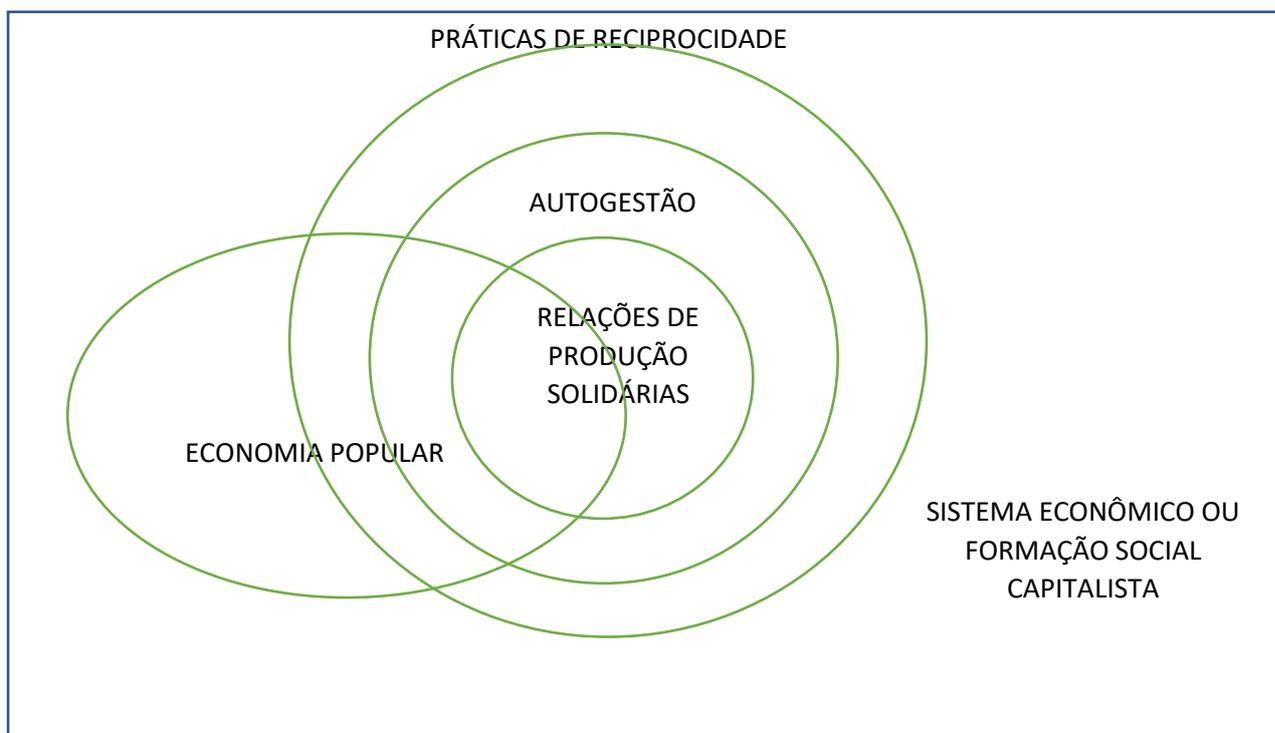


Figura 1: Interações entre conceitos-chave utilizados para descrever a economia solidária

No nível de escopo de abrangência mais restrito encontra-se o conceito de modo de produção solidário (Singer, 2003, p.13), entendido com o mesmo sentido de relação solidária de produção, ou de uma forma de controle sobre o trabalho baseada na reciprocidade (Quijano, 2005a), todos tendo como referência típica a cooperativa de produção. A ênfase aqui recai sobre formas de organizar a atividade econômica (e as organizações econômicas criadas) baseada na posse e na gestão coletiva dos meios de produção (prioritariamente refere-se ao trabalho, mas pode referir-se também a uma organização do consumo, da comercialização ou do crédito). A economia solidária, nessa perspectiva, pode ser vista como uma forma de organizar o trabalho diferente da capitalista, podendo conviver com ela ou como uma forma de organizar o trabalho destinada a superar gradualmente o capitalismo.

Referindo-se a um escopo de iniciativas um pouco mais ampliado e com uma visão diferente de transformação social, encontra-se o conceito ampliado de autogestão, na forma como é exposto por Daniel Mothé (2009). Nessa perspectiva ampliada, a autogestão compreende tanto as iniciativas de produção cooperativa dentro do capitalismo, contempladas no nível anterior, quanto as iniciativas de auto-organização

dos trabalhadores em momentos de lutas sociais, bem como propostas de participação e de autogestão das funções estatais. O horizonte de transformação social implicado nessa perspectiva pressupõe tanto a possibilidade de generalização gradual das formas solidárias de produção quanto propostas de transformação revolucionária da sociedade, seja através de ações de governos seja através das lutas autônomas dos trabalhadores.

Em um nível de abstração superior encontra-se o conceito do princípio da reciprocidade econômica fundamentado na dádiva. Na versão formulada por Gaiger (2016), este princípio engloba tanto as práticas internas nos empreendimentos solidários quanto os processos de organização para a luta dos trabalhadores. Acrescenta a estes a descrição de práticas de reciprocidade entre indivíduos e comunidades que prescindem da constituição de organizações permanentes, como é o caso daquelas relatadas por Lomnitz, na cidade do México. A ênfase aqui é na construção de relações econômicas que geram vínculos sociais baseadas na lógica de prestação e contraprestação entre iguais. Para essa perspectiva, o horizonte de transformação encontra-se em uma espécie de colonização da reciprocidade sobre as demais lógicas econômicas, sem necessariamente extingui-las, e na submissão do mercado à sociedade novamente.

Há ainda um conceito que apresenta áreas de intersecção com todos os demais que é o da economia popular. Utilizamos aqui a definição de Coraggio (2000) que se refere a uma realidade empiricamente existente que engloba todas as estratégias de sobrevivência praticadas pela população que vive do trabalho. A economia popular, nesse sentido, engloba as cooperativas e os empreendimentos populares, as formas de organização política dos trabalhadores, suas práticas informais de reciprocidade, mas também engloba aqueles trabalhadores que atuam individualmente e que não participam de nenhum sistema de trocas baseado na ajuda mútua. O horizonte de transformação presente nesse conceito é o da articulação do conjunto dos membros da economia popular na constituição de um subsistema de economia popular solidária que seria capaz de intervir nos processos nacionais de planejamento econômico de forma a construir um sistema econômico social e solidário.

Por fim, todos os conceitos-chave aqui apresentados referem-se a fenômenos presentes dentro de uma economia que é capitalista, seja essa caracterizada como formação social, como economia de mercado ou como sistema econômico capitalista. Todos eles também se articulam ao conceito de economia solidária para a apresentação de estratégias de transformação da economia capitalista, a partir da expansão e atuação de outros setores da economia, em perspectivas mais gradualistas ou mais radicais. O

próximo Capítulo apresenta, para os casos do Brasil e Equador, a historicidade das práticas a partir das quais cada um destes conceitos pode ser depreendido.

### **3- ECONOMIA SOLIDÁRIA: PRÁTICAS ANTERIORES AO CONCEITO**

No Capítulo anterior foram apresentados quatro conceitos-chave utilizados para descrever a economia solidária. Este Capítulo identifica três destes conceitos com campos de práticas que podem ser identificadas como antecedentes históricos do surgimento das denominações economia popular e economia solidária já na década de 1980. A apresentação da trajetória de cada um destes campos de práticas tem como objetivo permitir o entendimento de sua influência sobre a constituição das coalizões em torno da economia solidária, tema que será abordado nos Capítulos 4 e 9 desta tese.

O restante deste Capítulo está dividido em quatro seções. A primeira relaciona o conceito de reciprocidade às práticas desenvolvidas pelos povos originários e comunidades tradicionais no Equador e no Brasil<sup>26</sup>. Entende-se que, ao longo dos séculos, estes povos adaptaram suas práticas econômicas às pressões externas sobre seus territórios, recriando suas formas tradicionais de reciprocidade que, posteriormente, seriam identificadas pela lente da economia solidária.

A seção seguinte relaciona o conceito de modo de produção solidário e relações solidárias de produção ao histórico do movimento cooperativista no Brasil e no Equador. Se Singer (1998) derivou o conceito de modo solidário de produção da história do cooperativismo inglês, o objetivo dessa seção é verificar como essas experiências cooperativistas pioneiras foram transportadas para os países estudados, bem como os caminhos traçados por elas até o surgimento do movimento de economia solidária no fim do século XX.

A terceira seção relaciona o conceito de autogestão às comissões de fábricas formadas durante o período da ditadura brasileira e ao posterior movimento de recuperação de fábricas<sup>27</sup>. Por fim, o Capítulo encerra apresentando breves considerações sobre o impacto das diferentes experiências históricas abordadas sobre a construção do campo da economia solidária nos dois países, tema retomado no Capítulo seguinte.

---

<sup>26</sup> Considera-se esta associação coerente, uma vez que a própria formulação do princípio da reciprocidade por Polanyi foi realizada com base em estudos antropológicos de povos tradicionais, sendo corrente sua aplicação aos povos originários latino-americanos.

<sup>27</sup> Identificou-se que o conceito de autogestão não teve grande aderência a experiências específicas no caso equatoriano.

### **3.1 – Reciprocidade e as economias dos povos e comunidades tradicionais**

O Capítulo anterior apresentou brevemente a discussão a respeito da presença de práticas de reciprocidade entre os povos originários latino-americanos antes da conquista da América, especialmente o caso da organização do Império Inca. Nesta seção tomaremos este ponto de partida para abordar as práticas econômicas e organizativas dos povos indígenas e das comunidades tradicionais sob influência da colonização até o período atual, apresentando separadamente os casos do Equador e do Brasil.

No caso equatoriano será enfatizada a descrição das práticas econômicas dos povos indígenas, que representam 6,3% da população do país (Mamo, 2021), enquanto no caso brasileiro, além dos indígenas (que representam 0,4% da população), serão descritas as práticas de reciprocidade dos povos e comunidades tradicionais que, de acordo com (Grzebieluka, 2012), representam cerca de 2,3% da população brasileira.

#### *3.1.1 A reciprocidade comunitária dos indígenas equatorianos*

De acordo com os dados apresentados por Mamo (2012), considerando-se as três principais regiões geográficas do Equador, a população indígena equatoriana está concentrada principalmente (67,6%) na serra andina, local que era parte do antigo território inca, com um percentual relevante (24,1%) habitando a Amazônia equatoriana e uma porcentagem menor na região costeira (8,3%), onde habitavam os povos Huancavilca, que mantinham relações comerciais com o império inca através de centros produtivos especializados (Alvarez, 2002).

A maior parte do impacto do processo de colonização do território equatoriano no período de dominação espanhola deu-se sobre as comunidades indígenas da região serrana<sup>28</sup>, em duas formas principais. Em primeiro lugar, houve a substituição do sistema baseado na combinação de reciprocidade e redistribuição que funcionava sob o império inca por um mecanismo mais simples de extração de excedente das comunidades, sem a oferta de contraprestação pela coroa espanhola (Wachtel, 1990).

Em segundo lugar, a manutenção das práticas que combinavam domesticidade e reciprocidade na comunidade foram afetadas pela reorganização do espaço territorial imposta pela pressão da expansão das fazendas que desrespeitou as unidades políticas, sociais e econômicas pré-existentes. Formaram-se, com isso, novas comunidades,

---

<sup>28</sup> Clark e Becker (2007) apontam que, em 1780, 90% da população do território que hoje forma o Equador vivia na região andina, 7% na costa e apenas 3% no Oriente, região da floresta amazônica.

distintas das previamente existentes, nas quais foi impossível manter o sistema produtivo, que era baseado na exploração de diversos pisos ecológicos, forçando-se a implementação de um sistema coletivamente regulado de descanso de terras (Bretón, 1997). Alvarez (2002) destaca que a situação foi diferente na região costeira, onde a ausência de pressão territorial permitiu a reorganização de grandes comunidades étnicas e a recuperação da possibilidade de utilização de diversos ecossistemas produtivos.

As independências trouxeram novos desafios e ameaças para a manutenção das práticas de reciprocidade das comunidades indígenas na América Latina como um todo. De posse de uma visão de mundo modernizadora, as elites *criollas* (sob orientação do próprio Simon Bolívar) buscaram converter os povos indígenas em camponeses independentes ou colocar suas terras à venda, levando a grande maioria das terras férteis a se concentrar nas mãos dos grandes fazendeiros (Sáinz, 2014). No caso do território andino do Equador, a independência implicaria o aumento da pressão dos fazendeiros sobre as terras comunais, passando a incluir a possibilidade de incorporação de comunidades indígenas inteiras às fazendas, estabelecendo relações denominadas de *huasipungo*, nas quais os moradores das comunidades eram obrigados a pagar em trabalho pelo arrendamento das terras (Bretón, 1997). De acordo com o autor, a expansão das fazendas impactou mesmo as comunidades não incorporadas, que em muitos casos perderam o acesso a recursos como lenha e água, sendo obrigadas a estabelecerem vínculos com as fazendas para acessá-los.

A situação se modificaria em 1937 com a promulgação da primeira lei que propõe o reconhecimento jurídico pelo Estado da organização comunal, a Lei de Comunas. Interpretações diferenciadas para os motivos para a promulgação dessa lei oscilam entre a identificação de uma forma do Estado garantir controle político sobre as comunidades frente ao medo de repetição da experiência mexicana (Bretón, 1997, Figueroa, 2014) e a presença transitória de um governo com preocupações legítimas com as condições de sobrevivência da população indígena (Sanchez-Parga, 2007 e Ibarra, 2010). Seja como for, a lei deixou como saldo o reconhecimento do sentido político e econômico das comunas e constrangeu as possibilidades de sua dissolução (Bretón, 1997), ainda que tenha privilegiado a formalização da identidade territorial do antigo *ayllu* sobre os laços familiares mantidos em diferentes territórios (Sanchez-Parga, 2007). No que se refere ao território da costa, onde haviam se formado grandes comunidades, Alvarez (2002) aponta que a lei facilitou sua fragmentação e a conformação de novas comunas sem identidade histórica, cujo objetivo foi a facilitação da gestão e a defesa dos territórios.

Novo impacto sobre as formas de organização comunitária ocorreria com a promulgação das leis de reforma agrária em 1964 e 1973. Estas leis teriam impacto especialmente sobre as “comunas internas”, que funcionavam dentro das fazendas e passavam a ser emancipadas, mas com poucos mecanismos de viabilização econômica, uma vez que se distribuíram as terras de pior qualidade e se perdia o acesso a recursos comuns (Sanchez-Parga, 2007, Bretón, 1997). Na mesma direção, Figueroa (2014) ressalta o peso da relação desigual de competição das novas comunidades com as grandes fazendas capitalizadas e as dificuldades inerentes à realização de uma gestão coletiva em comunidades que há tempos se submetiam ao comando dos fazendeiros.

Uma mudança importante ocorrida a partir da década de 1970 é o início da integração das economias camponesas ao mercado, inicialmente com a venda de produtos e posteriormente com os moradores vendendo sua força de trabalho fora da comunidade (Sanchez-Parga, 2007). O autor aponta que essa abertura teve como consequência um movimento centrípeto (de surgimento de espaços setoriais interiores à comunidade) e centrífugo (de articulação das comunidades entre si com a formação de federações, confederações, e o fortalecimento do movimento indígena).

Como parte do movimento centrípeto, destaca-se o surgimento de associações e cooperativas com objetivos específicos dentro das comunidades. Este movimento ocasionou desconfiança entre os pesquisadores e lideranças do movimento indígena<sup>29</sup> que consideraram estes modelos organizativos como corpos estranhos enxertados desde fora, e, portanto, fadados ao fracasso. Outra perspectiva para o entendimento do surgimento dessas novas formas organizativas é considerar a limitação das formas de organização comunal constituídas para regular a prática da reciprocidade no marco de uma sociedade conotada e de uma economia voltada para a subsistência, para organizar o estabelecimento de relações econômicas com o mercado externo. Seria apenas com a aproximação do movimento de economia solidária com o movimento indígena, já no início do século XXI, que se iniciaria o desenvolvimento da percepção da possibilidade de conciliação (e não competição) entre a construção de organizações econômicas

---

<sup>29</sup> Por exemplo Alvarez, 2002, depoimento de Nina Pacari citada em Bretón, 1997, p.86, e mais recentemente, Calvo et al 2020. Há, por outro lado, estudos como o de Jácome (2015) que apontam que a constituição de associações entre unidades domésticas de uma comuna atende a necessidades de organização de atividades coletivas estáveis sem interferir nas práticas tradicionais de reciprocidade comunitária.

baseadas na livre adesão e as estruturas tradicionais de gestão político-territorial baseadas nas formas comunais.

Seria também a partir de meados da década de 1980 que surgiriam pressões externas para a constituição de organizações econômicas coletivas na região amazônica. Nessa região não havia o mesmo histórico de organização comunitária como herança dos *ayllu* incas, sendo as formas econômicas familiares baseadas na reserva de espaços de caça e pesca, de modo que a influência para a construção de organizações coletivas viria tanto da demanda governamental para concessão do registro de propriedade das terras quanto do impacto de demonstração das experiências andinas e costeiras sobre as lideranças locais (Erazo, 2010). Um interessante exemplo de mediação entre a pressão pela coletivização e a manutenção de práticas tradicionais é o da construção de uma cooperativa de criação de gado na qual se previu o rodízio sazonal do trabalho de criação, permitindo aos indígenas intercalarem períodos de permanência em seus territórios habituais de caça com períodos de trabalho na fazenda.

As pressões centrífugas, por sua vez, referem-se à formação de organizações intercomunais e federações como fruto do aumento da autonomia decisória das comunidades (Bretón, 1997) e da maior integração destas à sociedade nacional, o que permitiu o desenvolvimento da consciência de um projeto e de identidades étnicas próprios (Sanchez-Parga, 2007). Essa formação de vínculos entre as comunidades permitiria a construção do movimento social indígena autônomo, com a fundação da CONAIE em 1986 integrando organizações da região andina, amazônica e da costa. No que se refere especificamente à região amazônica Altmann (2013) relata que as comunidades surgiram por influência externa de missões evangelizadoras salesianas (inspiradas nas experiências andinas), mas que rapidamente os indígenas assumiram o controle das estruturas organizativas, tendo sua integração ao movimento indígena nacional contribuído para o estabelecimento de um posicionamento de defesa da identidade étnica, em contraposição ao histórico de organizações indígenas identificadas como camponesas.

Para o conjunto do movimento indígena organizado, a forma comunidade passaria a adquirir uma grande importância simbólica, como espaço de referência e defesa das suas culturas e tradições, constituindo-se em fundamento de suas demandas sociais, como afirmado pelo dirigente Luiz Macas (citado em Sanchez-Parga, 2007, p.205): “*en la comunidad está el poder y la fuerza del movimiento indígena*”. Além de referência simbólica, esta frase expressa também o papel das comunidades como

instrumentos organizativos à medida que se constituem no núcleo fundamental de onde se convocam as dezenas de milhares de manifestantes que representaram a força do movimento indígena nas ruas a partir da década de 1990. Referindo-se às comunas da costa, Alvarez (2002) destaca ainda o papel desempenhado na manutenção de unidades sociopolíticas estáveis.

Apesar da relevância simbólica, organizacional e territorial, há questionamentos em relação ao que seria uma romantização do papel econômico desempenhado pelas comunas (Bretón, 1997, 2008, Figueroa, 2014). Estes autores apontam que a realidade contemporânea das comunidades é a de um insuficiente desenvolvimento das formas de ação coletiva frente ao predomínio da lógica da família sobre a comunidade, de forma que muitas vezes se conformam como meros conjuntos de unidades familiares. Ainda que céticos, estes autores reconhecem a existência, pelo menos em alguns casos, das práticas de *mingas* (mutirões coletivos) e de *prestamos* (espécie de troca de dias de trabalho entre as famílias), que tendem a ser mais valorizadas por autores como Sanchez-Parga (2007) e Alvarez (2017) – estes destacam a presença de recursos de uso coletivo (como gados, pasto e águas), a manutenção de práticas de assembleias e a transmissão de um ideário garantidor da convivência no espaço compartilhado.

Conforma-se, assim, uma aparente contradição entre a força política e simbólica atribuída às comunas e o seu enfraquecimento no âmbito da gestão econômica. Defendemos aqui que essa contradição pode, em parte, ser explicada pelos desafios que a inserção na economia mercantil impõe sobre uma forma organizativa criada inicialmente para gerenciar relações de reciprocidade entre famílias com produção destinada prioritariamente para o autoconsumo. Esta questão será retomada no Capítulo 4, em que se abordará a relação do movimento de economia solidária com as comunidades indígenas.

### 3.1.2 A reciprocidade comunitária no Brasil

Em comparação com o Equador, a população indígena que sobreviveu no Brasil é proporcionalmente muito menor e com uma maior diversidade de formas organizativas, uma vez que não havia a construção de um grande sistema integrado de gestão como foi feito no império Inca. Nesse sentido, é difícil falar em uma forma de organização econômica predominante nas 721 terras indígenas hoje existentes no Brasil (Straatmann e Santili, 2019). Ricardo (2004) aponta a existência de experiências que vão desde a exploração de toras de mogno a baixo preço, contratos coletivos de trabalho com

usineiros, até experiências que se aproximam mais do conceito de economia solidária, com comercialização coletiva para o mercado internacional através da inserção em redes de comércio justo.

Analisando os relatos presentes na literatura especializada (Ribeiro, 1995, Little, 2004, Straatmann e Santili, 2019), é possível identificar três fatores que impactam nas formas organizativas adotadas pelos indígenas brasileiros atualmente: 1) diferenças existentes antes da colonização; 2) diferenças do impacto causado pelo contato com a “economia nacional” sobre a capacidade de manutenção do seu território; e 3) presença de recursos naturais valorizados nos territórios habitados.

Em relação ao primeiro fator, destaca-se a diferença entre as tribos agrícolas e as tribos formadas por caçadores e coletores. Dentre estas últimas, destacam-se os Xavante e os Xerente (Little, 2004, p.261), cuja organização coletiva da caça e a distribuição de seus resultados era organizada pelos líderes da linhagem. Seu modo de vida seminômade seria fortemente afetado pela perda de acesso ao território, tornando impossível a continuidade de seu modo de vida (Almeida e Smith, 2012). Dentre os povos agrícolas, destaca-se o guarani, tomados como referência dos “povos cultivadores da floresta” (Souza, 2002). Seu sistema produtivo de pré-conquista é descrito como doméstico, baseado na família grande que geria uma casa comunal. Para o autor, nestes casos o trabalho coletivo (entre famílias grandes) ocorria geralmente em momentos de dimensão lúdica, como elemento agregador, mais do que por sua importância propriamente produtiva.

Ribeiro (1995) descreve que estes povos, pela sua descentralização organizativa, não podiam ser explorados nos mesmos moldes dos povos da América espanhola que faziam parte do império inca ou asteca, de forma que os portugueses recorreram à escravidão direta ou à formação das reduções jesuíticas (que funcionavam como comunidades planejadas e organizadas pelos missionários, eventualmente abandonadas devido à perda de apoio pela coroa). As tribos que conseguiram manter traços de sua reciprocidade foram, portanto, aquelas que conseguiram manter-se relativamente isoladas. De acordo com Ribeiro (2009, p.386, 387), o desenvolvimento de uma especialização do trabalho e a elaboração do escambo se deu de forma excepcional entre as populações indígenas dos formadores do rio Xingu, área de concentração de várias tribos fugidas da expansão de fronteiras da sociedade brasileira ainda no período colonial. Isolados em um refúgio comum, estas tribos desenvolveram uma homogeneidade cultural e um sistema de trocas em que diferentes tribos se especializavam em itens como

cerâmicas, arcos, colares de concha e canoas, chegando a estabelecer uma tabela de valores relativos.

Na maior parte dos casos, as tribos de cultivadores podem ser divididas entre aquelas que têm em suas terras acesso a recursos, normalmente de origem extrativista, com alto valor agregado, e aquelas dependentes do cultivo de roças em sistemas mais ou menos próximos aos tradicionais. Neste último caso, tende-se a manter uma economia predominantemente doméstica, combinando-se a venda ocasional da força de trabalho e o acesso a benefícios sociais com a venda de pequenos excedentes de produção para moradores do entorno e o exercício de reciprocidade interna mediada pelos caciques (ver estudo de Pissolato, 2016, sobre os Mbya Guarani, de Macedo et al., 2014, sobre os Ticuna e de Clementino e Monte-mor, 2006, sobre os Xakriabá). Nestes casos, quando há formas mais coletivizadas de produção, estas são normalmente induzidas por atores externos (ver Neves et al., 2006, sobre os Chiquitanos e Torres, 2007, sobre a formação de uma associação de artesãs em uma comunidade Ticuna).

Já os povos situados em regiões com acesso a produtos típicos especialmente valorizados tendem, com o apoio de assessorias externas, a implementar formas ampliadas de organização coletiva que permitem acesso ao mercado nacional e até internacional. Lima et al. (2019), por exemplo, descrevem o processo de construção de organizações coletivas para comercialização de castanha do Brasil nos povos Xikrin e Parakanã, no qual constroem-se novas lideranças comunitárias cujas responsabilidades são especificamente econômicas, convivendo com as lideranças tradicionais. Outro caso paradigmático de organização coletiva é o dos Satere-Maué, povo que domesticou o guaraná e guarda com este uma relação mítica, tendo exercido atividades de exportação desde o século XVIII (Costa, 2017). Atualmente, Figueroa (2016) aponta que o elemento agregador do guaraná contribuiu para a organização política do povo, que tem uma unidade de beneficiamento própria e exporta diretamente seus produtos.

Ainda que próximas em termos conceituais, estas organizações e experiências desenvolvidas pelos povos indígenas no Brasil estão em geral desvinculadas da economia solidária, havendo poucas experiências de interação e articulação seja entre organizações da sociedade civil e movimentos sociais, seja no campo das políticas públicas. Não obstante, é de se destacar que há no Brasil um campo ampliado de exercício de reciprocidade comunitária que pode ser identificado nas práticas dos povos e comunidades tradicionais cuja existência foi reconhecida legalmente através do Decreto nº 6040 de 2007, com a seguinte definição:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL).

Little (2004) descreve a formação dos agrupamentos territoriais habitados pelos povos tradicionais como resultantes do processo de expansão de fronteiras do Brasil colonial e imperial, gerando choques territoriais que empurraram grupos sociais formados por índios, escravos e mestiços a escapar dos processos diretos de exploração de mão-de-obra e se organizarem nas margens do território ocupado pelo Estado-nação. Estes grupos geram, por sua vez, formas de uso comum da terra empregando uma lógica econômica específica diferente da do capitalismo. O mapeamento da economia solidária no Brasil (Gaiger, 2014, p.63) apontou que 11% dos Empreendimentos Econômicos Solidários pertencem a este grupo populacional frente a uma participação de 2,5% em relação à população brasileira total (Grzebieluka, 2012). Esta sobrerrepresentação indica que realmente há uma tendência maior à realização de práticas econômicas solidárias nestes povos.

Diferentemente dos povos indígenas, as formas organizativas dos povos tradicionais são já constituídas em interação com a sociedade colonial circundante, como aponta Ribeiro (1995) em relação aos quilombolas. Ressalta-se que, apesar do nome quilombo referir-se inicialmente às comunidades formadas por negros que fugiram da escravidão, a legislação brasileira veio a reconhecer como quilombos uma diversidade de formatos de comunidades negras rurais<sup>30</sup>. Parte delas formou-se após a abolição da escravatura, com ex-escravos procurando terrenos baldios em que pudessem acampar e através de formatos como compra de terras, doações de ex-proprietários e ocupação de terras pertencentes a fazendeiros falidos (Fiabani, 2007).

Fiabani (2005) destaca que os quilombos que conseguiram se estabilizar eram, em geral, dependentes de trocas com o meio externo, tendo seus territórios cultivados tanto através de hortas comunitárias quanto familiares, havendo ainda práticas de mutirões em situações emergenciais. No período atual percebe-se uma inserção do movimento

---

<sup>30</sup> Rego e Castro (2014, p.117) apontam que no atual Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003 considera-se uma definição ampliada de quilombo como “grupos étnico-raciais segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência a opressão histórica sofrida”.

quilombola junto à economia solidária, traduzida na afirmação de um membro da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ): “(...) a economia solidária sempre fez parte do nosso modo de vida e da nossa resistência. Só não tinha essa denominação, era somente o nosso jeito de produzir” (SOLTEC/UFRJ, 2013, s/p).

No caso das comunidades quilombolas, verifica-se com maior frequência a constituição de experiências coletivas de livre adesão, formadas através da adesão parcial de conjuntos de moradores interessados dentro dos quilombos, ainda que haja também muitos casos de atividades coletivas gerenciadas diretamente pelas comunidades de moradores (SOLTEC/UFRJ, 2013, Rego e Castro, 2014, Veiga et al., 2015, Silva et al., 2018, Santos e Santos, 2016, Silva e Betanho, 2018 e Neves et al., 2015).

Além dos quilombos, destacam-se também as formas de reciprocidade comunitária desenvolvidas pela população mestiça que se fixou em territórios distantes da expansão da economia brasileira, estabelecendo-se e construindo vínculos comunitários. De certa forma, estas lembram o que Bomfim (1905, p.90) pejorativamente denominou de “refugos (...) que, em várias partes do sertão, vêm vivendo sob o regime de um comunismo primitivo”. No período atual, Calegare et al. (2014) relata que a comissão formada pelo governo em 2005 identificou, além de indígenas e quilombolas, 13 representantes de povos e comunidades tradicionais: agroextrativistas da Amazônia, caiçaras, comunidades de fundo de pasto, comunidades de terreiro, faxinais, geraizeiros, pantaneiros, pescadores artesanais, pomeranos, povos ciganos, quebradeiras de coco babaçu, retireiros e seringueiros.

Dentre esta diversidade, Little (2004) destaca enquanto grupo o conjunto de povos extrativistas reconhecidos pelo seu produto de extração: seringueiros, castanheiros e babaçueiros. O autor descreve que, entre esses povos, a coleta de recursos é em geral realizada a partir de normas coletivamente estabelecidas, bem como os recursos de caça e pesca são tratados na esfera coletiva. Dentre este grupo, o das quebradeiras de coco babaçu se destaca pela sua relação com a economia solidária, tendo marcado presença por um longo período na coordenação executiva do Fórum Brasileiro de Economia Solidária através da representação de uma de suas organizações cooperativas, a COPPALJ – Cooperativa de Pequenos Produtores Agroextrativistas do Lado do Junco e Lago dos Rodrigues, que produz e comercializa óleo orgânico de babaçu e torta de babaçu, além de manter cantinas onde se vende gêneros de primeira necessidade às famílias.

Martins et al. (2014) apresenta o processo de conformação de um território habitado pelas quebradeiras no Maranhão, formado a partir da emigração de camponeses, de famílias negras descendentes de escravos e de indígenas destribalizados. O diferencial deste território é a criação de regras comunitárias para a prática do extrativismo do coco de babaçu, cuja prática passou a ser ameaçada pelo avanço da grilagem na década de 1950 e 1960. Inicia-se com isso uma longa disputa pelo acesso das famílias aos babaçuais que culminou na conquista de leis municipais que garantiram o livre acesso às palmeiras de babaçu para exploração em regime de economia familiar e comunitária (Agostinho, 2010), o que posteriormente permitiu a formação de cooperativas e associações de comercialização, nas quais as novas estruturas associativas incorporaram os princípios tradicionais de organização.

Para além dos extrativistas, há os povos e comunidades tradicionais identificados pelo bioma habitado (caiçaras, pantaneiros e ribeirinhos) e um grupo de especial interesse cujo nome os identifica com as formas de uso comum da terra. É o caso dos faxinalenses, povo descrito por Grzebieluka (2012) como detentor de um sistema agrossilvipastoril, típico na região de mata araucária no Paraná, composto por áreas interligadas e de livre acesso denominadas de faxinais, utilizadas para a criação coletiva de animais de pequeno e grande porte e de extração de erva mate, sendo ainda famosos pela prática dos puxirões (nome dado aos seus trabalhos coletivos).

Outro caso é o das comunidades de fundo de pasto formadas no sertão nordestino a partir da divisão progressiva entre herdeiros das fazendas constituídas pelos primeiros vaqueiros que colonizaram o espaço no século XIX (Silva, et al., 2020). Em um primeiro momento essa divisão manteve áreas de livre acesso para a prática de pecuária extensiva que posteriormente levaram a criação de mecanismos de modernização da reciprocidade camponesa com a criação de associações e projetos de processamento de produtos locais (Sabourin, 2000).

### **3.2 – Cooperativismo: entre a conformação de relações solidárias de produção e as associações de empresários**

#### *3.2.1 Cooperativismo no Equador*

Naranjo (2013) cita evidências anedóticas de que o cooperativismo teria surgido no Equador ainda em 1822 com a conformação de uma primeira cooperativa formada por negros escravos que juntaram recursos para comprar sua liberdade, mas o consenso na

literatura é que o cooperativismo chegou de fato no Equador no final do século XIX e inícios do século XX (Da Ros, 2007a, Miño, 2013).

Da Ros (2007a) denomina a primeira etapa do cooperativismo no Equador de mutual pela relevância das organizações multifuncionais, com serviços de socorro mútuo e organização de caixas de poupança. A autora identifica nesse período a presença de apenas sete cooperativas registradas, das quais Miño (2013) destaca a cooperativa de consumo formada pela Confederación Obrera del Guayas e a Colonia Cooperativa Montúfar, formada pela população mestiça da região andina. Como motivos para o refluxo dessas experiências pioneiras, os autores destacam: de um lado, a transformação dos grêmios em sindicatos com a consequente reorientação das atividades de ajuda mútua, e de outro, a ocorrência de fraudes frente à ausência de supervisão do Estado.

Apesar dessa realidade, Da Ros (2007b) destaca a presença de uma ampla convergência política com apoio do partido conservador católico, de progressistas e de socialistas para o desenvolvimento do cooperativismo no Equador da década de 1930, culminando na publicação da Lei de Cooperativas, em 1937, mesmo ano da Lei de Comunas. Considerada como marco do início do cooperativismo no Equador, a lei apresentava entre seus objetivos o de racionalizar e modernizar a economia camponesa tradicional através da transformação das comunidades em cooperativas (Da Ros, 2007a, p.254). A lei prevê ainda incentivos como subvenções em matérias-primas, desconto no transporte ferroviário, acesso a crédito e preferências em processos de compras públicas, além de estabelecer mecanismos de supervisão a serem implementados pelo Ministério de Provisão Social (Miño, 2013).

Segundo o autor, apesar do objetivo declarado de apoio à estruturação econômica das comunidades, os incentivos da lei acabariam direcionados majoritariamente para cooperativas formadas por proprietários rurais de classe média e média-alta, com exceção das cooperativas formadas por pequenos produtores arroseiros na região da costa equatoriano, então incentivados pelo aumento da demanda americana ocasionado pela 2ª Guerra Mundial. Dessa forma, sob a nova legislação, formar-se-iam 440 organizações cooperativas entre 1937 e 1959.

Novo impulso ao cooperativismo seria dado na década de 1960 (na qual se registraram 1566 novas cooperativas) com a influência americana da Aliança para o Progresso, a aprovação de uma reforma agrária associada ao cooperativismo e a criação de uma Diretoria Nacional de Cooperativas (DNC) no Ministério de Bem-estar social e

Trabalho<sup>31</sup>. Aponta Da Ros (2007a) que o objetivo inicial dessa reforma agrária era a promoção de cooperativas para o abastecimento do mercado interno, mas que, mais uma vez, o crédito e a assistência técnica acabariam restritos aos grandes proprietários, o que ocasionou a inviabilização de grande parte das pequenas cooperativas de produção formadas pelos camponeses com o objetivo de garantir a propriedade da terra. Ademais, o DNC, com equipe e orçamento restrito, não se mostrava capaz de implementar os dispositivos de priorização de cooperativas previstos na legislação de 1966.

Miño (2013) ressalta que, além do governo, também apoiavam a constituição de cooperativas, com apoio técnico e financeiro, duas instituições norte-americanas, a Associação Nacional de Cooperativas (CUNA) e a Liga Norte-Americana de Cooperativas (CLUSA), que promoveram a organização das cooperativas equatorianas em federações nacionais organizadas setorialmente. Outro apoio importante viria da igreja católica que ainda em 1958 realizou o primeiro seminário do clero equatoriano sobre cooperativas. Uma das principais ações prática da igreja foi a transferência direta das suas terras para os camponeses, além da criação de entidades de apoio como a Central Equatoriana de Serviços Agrícolas (CESA) e o Fundo Equatoriano *Populorum Progressum* (FEPP)<sup>32</sup>. Para Da Ross (2007a), a ação da igreja, apesar de fundamental, apresentava um certo paternalismo que ajudaria a explicar o estancamento e o retrocesso da maior parte das cooperativas rurais. Já no caso das cooperativas de crédito teria havido uma maior capacidade de auto-organização com a saída das lideranças católicas, conformando-se a única federação setorial constituída nesta época e que sobrevive até hoje, a *Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito* (FECOAC).

A partir da década de 1970, a história do movimento cooperativista equatoriano passaria a apresentar trajetórias bem distintas entre os diferentes ramos. Ainda que tenha havido casos isolados como os relatado por Naranjo (2013)<sup>33</sup>, percebe-se uma trajetória distinta entre as cooperativas de produção agrícola, de um lado, e as cooperativas de crédito de outro (havendo ainda uma presença marcante de cooperativas de transporte,

---

<sup>31</sup> Este departamento se manteria responsável pelas atividades de registro e de fiscalização das cooperativas equatorianas até a criação, pelo governo Correa, da Superintendência de Economia Popular e Solidária, em 2013.

<sup>32</sup> A história dessa organização no apoio à constituição do segmento da economia solidária equatoriana será abordada na subseção 2.2.4.

<sup>33</sup> O autor relata a existência, por determinados períodos de tempo, de cooperativas de produção e venda de produtos artesanais, a existência de uma fábrica de móveis que tinha como sócios mestres carpinteiros, engenheiros e arquitetos, algumas cooperativas industriais de produção têxtil, além de duas experiências de cooperativismo em meios de comunicação, um canal de televisão e um jornal diário.

tidas como de configuração marcadamente empresarial por Da Ros, 2007a, Ruiz-Rivera e Lemaitre, 2016).

Já nos anos 1970, as federações setoriais de cooperativas no Equador começaram a ser impactadas com o fim do programa de apoio da USAID, comprometendo todo o sistema cooperativo que estava se estabelecendo e expondo sua dependência. No caso das cooperativas agrícolas, relata-se pouco sucesso naquelas conformadas na região andina, que nunca teriam ultrapassado a perspectiva do cooperativismo como mero instrumento de acesso à terra imposto pela reforma agrária; por outro lado, há a presença de algumas experiências de sucesso temporário na região exportadora da costa com produção de banana, café, e arroz, que eventualmente seriam atingidas por oscilações de preço e dificuldades organizacionais (Da Ross, 2007b). Em termos quantitativos, Naranjo (2013) destaca que a Federação Nacional de Cooperativas Bananeiras chegou a agrupar dezenas de cooperativas com milhares de pequenos produtores bananeiros e a Federação de Cooperativas Arrozeiras chegou a possuir uma piladora de arroz própria e a exportar diretamente a produção de suas afiliadas até se dissolver (Naranjo, 2013). No que se refere ao posicionamento político-ideológico, destaca-se o papel exercido pelos sindicatos e pelos partidos comunista e socialista na organização das cooperativas açucareiras e arrozeiras (Miño, 2013, Herrera, 2014).

O balanço geral dessa experiência, apresentado por Da Ros (2007a), é de que a fragilidade das cooperativas constituídas se deu pela excessiva presença de um impulso externo em contraste ao dinamismo espontâneo, com “formação de cooperativas mas não de cooperativistas”. Soma-se a isso a passagem do apoio para a oposição estatal, especialmente a partir de 1984. O estudo de Herrera (2014), ao abordar o caso específico dos arrozeiros, permite apreender algumas nuances desse processo. Abordando os cantões de Daule e Santa Lucia, o autor constata que, de 130 cooperativas existentes em 1971, apenas 5 restaram em 2013, sendo que 74% fecharam entre 1994 e 2003. Esta situação pós-1994 é explicada pela aprovação da Lei do Desenvolvimento Agrário que permitiu o fracionamento formal das terras e desarticulou os incentivos às cooperativas como a doação de maquinários e os projetos de capacitação e assistência técnica. O impacto da lei é potencializado pela fragilidade das cooperativas, com ausência de ação coletiva efetiva entre os cooperados, verificando o autor a presença de comercialização coletiva apenas em um período restrito de tempo em que uma empresa estatal exercia o papel de principal compradora, experiências de crédito coletivo em apenas 10% das cooperativas estudadas e trabalho coletivo em 3%.

As cooperativas que sobreviveram, por outro lado, realizam a gestão coletiva das bombas de irrigação, sendo que três destas estão entre as pioneiras das lutas camponesas da década de 1960 e duas beneficiaram-se do assessoramento do CESA, principalmente através da instalação de uma piladora de arroz. Em todas elas os camponeses cooperativados apresentam renda mais alta e melhores condições de manutenção de suas terras do que seus vizinhos.

A história do cooperativismo de crédito, por outro lado, seria bastante diferente, passando por um crescimento exponencial entre a década de 1960 e meados da década de 1980. Miño (2013) relata que o número de sócios multiplicou doze vezes no período entre 1963 e 1972 e mais cinco vezes nos dez anos seguintes, chegando a 445 mil em 1982, com uma participação de 16,6% nos depósitos de poupança e 4,5% na carteira de crédito. Já no período a partir de 1984 o crescimento seria, inicialmente, estagnado pelo início da política pública de desarticulação do setor cooperativista (Da Ros, 2007a). A década de 1990, por sua vez, contou com uma desregulamentação que facilitou o surgimento de pequenas cooperativas de poupança e crédito de um lado, e a sabotagem e o impedimento oficial do funcionamento da maior cooperativa existente de outro, o que gerou uma crise de credibilidade (Miño, 2013).

Por fim, um novo impulso ao cooperativismo de crédito ocorreria com a demonstração de resiliência do sistema cooperativista frente à grande crise bancária de 1999. A política de maior controle dos depósitos permitiu a manutenção dos recursos financeiros dos cooperados em um período em que diversos bancos foram à falência, tornando o cooperativismo atrativo para uma parcela maior da população no período seguinte. Nesse sentido, Jácome e Ruiz-Rivera (2013) apontam que a carteira das cooperativas de crédito aumentou 384,73% entre 1999 e 2002 enquanto a dos bancos aumentou 49.94%. Destaca ainda Miño (2013) que um processo de construção de cooperativas para apoiar pequenos produtores iniciou-se em 1996 com o apoio do Centro Andino de Ação Popular (CAAP), conformando-se um campo de cooperativas de crédito diretamente associadas ao desenvolvimento comunitário.

O cooperativismo de crédito adentra então o século XXI como a grande força econômica do movimento cooperativista equatoriano, ainda que haja questionamentos em relação ao caráter efetivamente solidário de algumas das maiores cooperativas de crédito, especialmente aquelas articuladas em torno da FECOAC. Ainda assim, destaca-se a existência de um segmento dentro o cooperativismo de crédito que buscou maior identificação e articulação com as demais experiências de economia solidária,

promovendo a criação de uma organização alternativa denominada Rede Nacional de Finanças Populares e Solidárias do Equador (RENAFIPSE).

Outra força econômica do cooperativismo equatoriano no século XXI, ainda mais questionada pelas suas práticas empresariais, seria o cooperativismo de transporte, composto basicamente em associações entre empresários do setor, cada um operando autonomamente com propriedade individual sobre seus veículos e estabelecendo relações de assalariamento com os motoristas contratados (Ruiz-Rivera e Lemaitre, 2016). Seja como for, todo este conjunto foi incorporado no conjunto da política pública implementada por Correa especialmente para o monitoramento e o controle da Economia Popular e Solidária.

### *3.2.2 Cooperativismo no Brasil: da associação de patrões ao cooperativismo solidário*

No Brasil contemporâneo, o cooperativismo pode ser entendido a partir da existência de três grandes vertentes: as cooperativas empresariais, as cooperativas precarizadoras ou de fachada, e as cooperativas autogestionárias ou solidárias (Cruz, 2006, Gaiger, 2013, Stahl e Schneider, 2013).

Antes da conformação destas vertentes, a história das primeiras experiências cooperativistas no Brasil pode ser contada através das diferentes tradições europeias importadas. De acordo com Cruz (2006), foi nos anos 1840 e 1850 que se fundaram as primeiras experiências de comunidades autossustentadas no sul do Brasil, inspiradas no modelo de Fourier. Já em 1889 surgiria a primeira experiência de cooperativa de consumo associada a um sindicato, inspirada no modelo de Rochdale, a “Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto”, e no início do século XX surgiriam no sul do país as primeiras experiências de cooperativas de crédito inspiradas nos modelos alemães.

Rios (1996) situa nas décadas de 1930 e 1940 o período de formação do que chama de cooperativismo coronelístico, que serve como instrumento de controle por oligarquias locais, ao congregar grandes produtores rurais e pequenos agricultores submetidos a estes. Uma exceção parcial a esse quadro pode ser encontrada na região de migração europeia no Rio Grande do Sul onde, de acordo com Duarte e Wehrmann (2006, p.18), “as cooperativas mistas coloniais, baseadas na agricultura familiar e na produção diversificada, preponderaram até a década de 1960”.

### *A OCB e o cooperativismo empresarial*

A partir da década de 1960, verifica-se em todo o país o enfraquecimento e o encerramento da maior parte das cooperativas históricas de crédito e de consumo, as primeiras devido à introdução de novas normas no sistema bancário e as demais devido à revogação da isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (Cunha, 2012). Por outro lado, inicia-se um período de forte impulsionamento estatal do cooperativismo agrícola empresarial a partir da fusão, sob os auspícios da ditadura militar, das duas entidades cooperativistas até então existentes na Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) em reunião realizada no gabinete do Ministério da Agricultura (Silva, 2006).

Dentre as benesses conquistadas pela organização, destacam-se a obrigatoriedade de registro de todas as cooperativas brasileiras, disposta na Lei Geral do Cooperativismo, de 1971<sup>34</sup>, e o exercício da presidência do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP, criado em 1998, com fundos formados pela contribuição de 2,5% dos salários dos empregados de todas as cooperativas. A visão de cooperativismo defendida pela instituição é assumidamente empresarial, com ênfase na viabilidade econômica através da profissionalização e delegação da gestão a profissionais, sem atribuição de valor intrínseco a processos de democratização interna (Dowbor da Silva, 2006).

No setor agrícola, o mais representativo da OCB, verifica-se uma política que favorece a concentração da propriedade rural com o desenvolvimento de estratégias econômicas baseadas na produção de *commodities* para exportação, que implicam na expulsão dos pequenos produtores associados e na configuração de associações de grandes proprietários rurais. Neste sentido, o estudo de Azerêdo e Christoffoli (2018) sobre a COAMO (maior cooperativa brasileira que representa 3,6% da produção agrícola nacional) mostra que, a partir de 1988, a cooperativa reduziu em 79% a quantidade de sócios minifundiários e em 54% o número de pequenos proprietários, mesma tendência identificada no estudo de Cruzio (1999) sobre a Coapecab.

### *As Cooperगतos*

Cooperगतato é o nome atribuído a organizações formalmente constituídas como cooperativas mas que são, na prática, controladas por empresários com o objetivo de fraudar a legislação trabalhista. Os primeiros casos de cooperगतatos registrados são de formação de cooperativas para contratação de serviços de trabalhadores temporários

---

<sup>34</sup> Apesar da obrigatoriedade ter sido contestada a partir da aprovação da Constituição de 1988, a lei de 1971 ainda está vigente.

rurais (boias-frias), havendo casos, inclusive, de incentivo do próprio Ministério do Trabalho (Cunha, 2012). Outro setor no qual se notabilizou a formação de cooperatos foi o têxtil, no qual a formação de cooperativas sem custos trabalhistas fez parte do pacote de incentivos oferecido por governos estaduais para a implantação de plantas industriais (Lima, 2004).

Por fim, Cunha (2012) aponta que a alteração na legislação trabalhista realizada em 1994 ocasionaria a explosão de cooperativas fraudulentas no setor de serviços, nas quais os cooperados são tratados como empregados sem direitos trabalhistas. A presença desse tipo de cooperativas tem impactos sobre a economia solidária no Brasil ao gerar desconfiças generalizadas entre trabalhadores, juizes e fiscais do trabalho a respeito da forma jurídica cooperativa, o que ocasionou dificuldades para a constituição de cooperativas autênticas, ou solidárias.

#### *A UNICOPAS e o Cooperativismo Solidário*

A história do surgimento de um cooperativismo identificado como autêntico, ou solidário, confunde-se com a própria história do surgimento da economia solidária no Brasil. Em grande medida, o surgimento do debate em torno da economia solidária permitiu a criação de uma identidade cooperativista que se contrapôs à do cooperativismo empresarial e a das cooperativas fraudulentas, consolidando-se com a formação, em 2014, de uma grande entidade representativa em oposição à OCB denominada de União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (UNICOPAS). Apontam Zanco e Alves (2018) que as organizações que compõem a UNICOPAS representam, em conjunto, 3.300 empreendimentos econômicos solidários, com um público de quase um milhão de associados.

Dada a importância desta organização, o processo de formação de cada uma das organizações cooperativistas que a integram será caracterizado: CONCRAB (Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil), UNISOL Brasil (Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários), UNICAFES (União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária) e UNICATADORES.

A primeira destas uniões de cooperativas a surgir, em 1992, é a CONCRAB, vinculada ao Movimento sem Terra (MST), criado em 1979 como resultado da resposta de camponeses apoiados pela Pastoral da Terra à ausência de uma política pública de reforma agrária (Christoffoli, 2012). Através desse processo de luta, estima-se que um milhão de famílias chegaram a ser assentadas em áreas de reforma agrária, sendo 350 mil

destas vinculadas ao MST (Eid et al., 2010). O desenvolvimento de uma perspectiva cooperativista entre o movimento pode ser dividido em quatro ou cinco etapas (Vazzoler, 2004, Cristoffoli, 2012, Neto, 2015). Se até 1984 considera-se que o movimento estava em sua fase ingênua, na qual formavam-se lotes inferiores ao mínimo necessário para a sobrevivência das famílias, com uma perspectiva de agricultura de subsistência, no segundo período, até 1989, a perspectiva dominante é de organização de grupos a partir de princípios religiosos, com experiências inspiradas no imaginário dos doze apóstolos e das comunidades cristãs.

Neto (2015) aponta que é neste período (entre 1989 e 1993) que o ideário leninista começa a ganhar influência no movimento com a incorporação da proposta de coletivização total do trabalho como forma de superar “vícios ideológicos” da forma artesanal de trabalho. Já em 1993 verifica-se uma crise desse modelo, atribuída ao choque com a cultura camponesa e com a falta de apoio estatal, levando-se à adoção da perspectiva de criação de cooperativas regionais de comercialização que permitam a manutenção da produção familiar. Conforme aponta Vazzoler (2004), passam então a coexistir nos assentamentos várias formas de organização coletiva como: mutirões e trocas de serviço ocasionais, núcleos informais por proximidade ou parentesco, associações formalizadas para compra coletiva de insumos e equipamentos, grupos semicoletivos com uma ou duas linhas de produção conjunta, grupos coletivos – como as cooperativas, porém não legalizados, cooperativas de prestação de serviços para comercialização, assistência técnica e implantação de unidades de beneficiamento, cooperativas de crédito e, por fim, as cooperativas de produção.

Com o acompanhamento técnico e gerencial da CONCRAB, chega-se à formação de aproximadamente 400 associações, 49 cooperativas de produção (2300 famílias), 32 cooperativas de prestação de serviços (11 mil sócios), duas cooperativas regionais de comercialização, duas de crédito e 96 agroindústrias (Eid et al., 2010). Do ponto de vista discursivo e ideacional, a cooperação é um instrumento do movimento “empregada como elemento auxiliar, como apoiador do processo de organização social e de política de classe” (Christoffoli, 2010).

A segunda das organizações do cooperativismo solidário a surgir é a UNISOL Brasil, vinculada inicialmente ao apoio dado pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC para a recuperação de indústrias falidas na região<sup>35</sup>. Este sindicato havia sido presidido

---

<sup>35</sup> A constituição do movimento de recuperação de fábricas no Brasil como principal prática associada ao conceito de autogestão será abordada na próxima seção.

pelo próprio Lula na década de 1970, constituindo-se em componente importante da origem do Partido dos Trabalhadores. No contexto de reestruturação produtiva iniciado na década de 1980, esse sindicato teria uma primeira experiência de apoio ao cooperativismo a partir de um acordo para transformar a empresa familiar Conforja em regime de cogestão dos trabalhadores. O fracasso na tentativa de cogestão deu origem à formação de uma cooperativa formada por ex-funcionários do setor de tratamento térmico que arrendaram o maquinário, incentivando trabalhadores de outros três setores da empresa a formarem suas próprias cooperativas, dando, assim, origem ao complexo Uniforja.

Com o sucesso inicial, a experiência se multiplica para outras fábricas na região, originando, em 1999, a Unisol São Paulo, cujo vínculo ao sindicato dos metalúrgicos é expresso em seu estatuto, que delega a um representante sindical o posto de presidente de honra da entidade. Desde seu início, a entidade busca se contrapor à OCB através do destaque à participação democrática como prática cotidiana, incorporando posteriormente o desenvolvimento da economia solidária como parte da sua missão (Dowbor da Silva, 2006).

Em 2004 ela adquire caráter nacional, transformando-se em Unisol Brasil – União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária do Brasil, chegando em 2009 a estar representada em 23 Unidades da Federação, com cerca de 600 empreendimentos, correspondendo a mais de 30 mil trabalhadores (Lopes, 2009). A organização destes empreendimentos em setoriais mostra também a expansão da base social deste cooperativismo, do início focado nas fábricas recuperadas<sup>36</sup> para outros segmentos urbanos (artesanato, confecção e têxtil, construção civil, cooperativismo social e reciclagem) e também da área rural, com a organização nos ramos da agricultura familiar, alimentação, apicultura e fruticultura.

Um ano após a criação da UNISOL Brasil foi criada a UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária. Picolotto (2011) destaca o papel das duas grandes representações do sindicalismo rural brasileiro, a CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares e a Fetraf – Federação Nacional dos Trabalhadores e

---

<sup>36</sup> A entidade tornou-se a maior entidade de representação de empresas recuperadas pelos trabalhadores no Brasil, com 23 das 48 empresas recuperadas que apresentam algum tipo de filiação, superando a OCB, a quem sem filiam 14 empresas, e a ANTEAG, a quem se filiam 11 empresas (Henriques, 2013).

Trabalhadoras na Agricultura Familiar, ao apoiarem a constituição de uma instituição que represente, de forma unificada, as cooperativas na base de influência de ambas para se contrapor à hegemonia desempenhada pelas cooperativas agrícolas de grande porte na OCB. Neste sentido, a formação da instituição reflete também o crescimento da constituição de cooperativas de agricultores familiares em fins do século XX. Duarte e Wehrmann (2006) apontam que, enquanto em 1980 apenas 23,60% dos associados de cooperativas agrícolas detinham até 50 hectares de terra, em 2003 esta porcentagem era de 83,36%.

A fundação da UNICAFES foi impulsionada mais especificamente pela Associação Nacional das Cooperativas de Crédito Solidário (Ancosol), que convocou as cooperativas dos demais ramos a se associarem (Zanco et al., 2018). De acordo com Búrigo (2010), o ressurgimento do cooperativismo de crédito no Brasil nos anos 1980 é impulsionado inicialmente pelas grandes cooperativas agropecuárias vinculadas à OCB, com a priorização de clientes com maior potencial de retorno comercial. Seria nos anos 1990 que se iniciaria um processo de constituição de cooperativas de crédito que se identificam como solidárias. Freitas e Freitas (2014) destacam a importância, dentre as iniciativas pioneiras, de experiências de constituição de fundos de crédito apoiados em recursos da cooperação internacional com apoio de sindicatos de trabalhadores rurais e setores da Igreja Católica<sup>37</sup> na Bahia e no Paraná. Mais recentemente, o conjunto de organizações do cooperativismo de crédito solidário se associou a uma grande Confederação denominada Cresol Confederação, na qual estão vinculadas quatro centrais distintas.

Com a entrada das cooperativas de agricultores familiares e algumas cooperativas de trabalho vinculadas especialmente à prestação de serviços de assistência técnica, a UNICAFES chegou a 1200 cooperativas associadas, com uma importante concentração no estado do Paraná (Zanco et al., 2018, Alves e Saquet, 2013). Assim como as cooperativas de crédito solidário se diferenciam por uma tendência a limitar o número de sócios, Zanco et al. (2019) apontam que as cooperativas de agricultores também priorizam a organização local com acesso a ganhos de escala a partir da articulação em redes ou centrais regionais, facilitando o gerenciamento direto e linear pelos próprios cooperados (Alves e Borile, 2012).

---

<sup>37</sup> Na próxima subseção apresentaremos os fundos rotativos como formas de economia solidária.

O último segmento a conformar uma organização representativa no âmbito do Cooperativismo Solidário foi o de Catadores de Materiais Recicláveis, com a criação da Unicatadores em 2016. Criada com uma quantidade inicial de 230 empreendimentos formalmente filiados, trata-se de uma organização diretamente vinculada ao Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), que conta em sua base com 732 empreendimentos, incluídos os grupos informais<sup>38</sup>. Estudo do próprio MNCR (2006) aponta a existência de quatro situações distintas de empreendimentos vinculados ao movimento, com 72% dos grupos e 88% dos catadores associados encontrando-se nas situações de menor desenvolvimento organizacional, conformando grupos informais que contam com alguns equipamentos ou atuando ainda na rua ou lixão. Em nível superior encontram-se aqueles empreendimentos com equipamentos e galpões próprios, diferenciando-se dos que ainda apresentam alguma defasagem de equipamento ou infraestrutura (70 empreendimentos).

Historicamente, identifica-se que as primeiras organizações coletivas de catadores surgiram no Brasil na década de 1980 nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo com a confluência do debate ambiental sobre a produção de lixo e o agravamento da pobreza e informalidade urbana – Luttner et al. (2016), Bortoli (2013). Com o apoio de organizações vinculadas à igreja católica, realizam-se os primeiros encontros nacionais de catadores em 1998 e 1999, dando origem ao Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) constituído em 2001. Sua organização política contribuiu para a conquista de *status* de público privilegiado de políticas públicas do governo federal. Silva e Silva (2018) apontam que, entre 2004 e 2014, 1017 empreendimentos solidários tiveram apoio direto do Governo Federal, totalizando 30.240 catadores e catadoras beneficiados com uma série de projetos e ações conquistadas a partir da criação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC).

### **3.3 – Autogestão e Recuperação de Fábricas**

Como abordado na seção anterior, o termo autogestão foi criado nos anos 1950 em referência ao socialismo de mercado Iugoslavo e posteriormente popularizado na

---

<sup>38</sup> <http://cooperativismo.org.br/Noticias/37500/Informativos/> A quantidade total de trabalhadores que vivem na catação hoje é objeto de polêmica, com Bortoli (2013) apontando estimativas entre 800 mil e um milhão, sendo que estudo do IPEA (2013) estima que 10% estejam participando de empreendimentos coletivos.

França no contexto dos movimentos de maio de 1968. Neste período dos anos 1970 na América Latina, o modelo iugoslavo inspirou algumas experiências de políticas públicas de fomento à organização autogestionária, especialmente na indústria, nos governos de Velasco Alvarado no Peru (1968 – 1975) e de Salvador Allende no Chile (1970 – 1973) (Bockman, 2019).

Uma tentativa de expansão da experiência peruana para a América Latina, com apoio iugoslavo, foi a criação do Conselho Latino-americano e do Caribe para a Autogestão, que teve a sua primeira conferência realizada em 1977 no Peru e a segunda realizada em 1980 na Costa Rica. As apresentações realizadas nesta foram organizadas em um livro (Roca, 1981) no qual consta a participação, como representante brasileiro, de Joaquim Lisboa Neto, editor do jornal “O Posseiro”, pequena publicação que se definia como autogestionária, associada à luta camponesa no sertão da Bahia.

Pelo lado do Equador, o representante foi Fabián Zurita, vinculado à FENOC (Federação Nacional de Organizações Camponesas), que era, naquele momento, a principal organização de representação do movimento indígena da região andina. Sua participação no evento provavelmente está vinculada ao debate a respeito da autogestão como ferramenta de determinação étnica dos povos indígenas (Nascimento, 2019, p.15), que se refletia no Equador nas reivindicações de autonomia indígena frente ao Estado e organismos internacionais (Illanez, 1992).

É nesta perspectiva que a temática da autogestão seria pioneiramente incorporada na Constituição de 1978 no Equador com o estabelecimento de um setor da economia denominado como comunitário ou de autogestão “*integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas*” (Equador, 1978). Não obstante, as constituições subsequentes do país, de 1998 e 2008, deixam de mencionar essa temática, que aparece de forma discreta como um dos princípios relacionados às organizações da economia popular solidária em sua Lei Orgânica, de 2011.

Guerra (2012) aponta que o Brasil se diferencia dos demais países latino-americanos por apresentar, nas categorias ideológicas utilizadas pela própria política pública, uma versão da economia solidária mais restrita e mais ligada à autogestão. Forte (2019) identifica, neste sentido, o socialismo autogestionário como uma das matrizes discursivas da economia solidária brasileira. Historicamente, percebe-se que a recuperação do conceito de autogestão está bastante vinculada às experiências de

recuperação de empresas, a partir das quais o conceito se disseminou para outros atores da economia solidária.

O motivo para isso pode estar relacionado à vinculação destas experiências pioneiras com as comissões de fábrica que despontaram no Brasil entre 1978 e 1985 como parte do movimento de oposição sindical. Para Faria (2011, p.408,409), estas comissões são “as práticas associativas mais avançadas de luta dos trabalhadores de forma autônoma no interior das unidades produtivas”. Na mesma direção, Neto e Giannotti (1993, p.41) destacam que os sindicalistas que passaram pela experiência de formação de comissões de fábrica tendem a ter uma maior preocupação com a organização de base por terem passado pela experiência de luta direta contra uma organização burocrática.

É dentre este grupo de sindicalistas, especialmente de trabalhadores atuantes no sindicato dos químicos de São Paulo, que surge, ainda em 1994, a primeira entidade de representação e assessoramento das empresas recuperadas brasileiras, a ANTEAG (Associação Nacional dos Trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária). A atribuição de um sentido de radicalização da democracia e construção de novas práticas políticas ao conceito de autogestão está presente em artigos assinados por membros da sua direção. Dessa forma, para Nakano (2003, p.73) “lidar com a autogestão implica abandonar, definitivamente, a ideia de uma organização de ‘quadros de vanguarda’, tal como a defesa da velha tradição leninista”, e para Verardo (2008, p.5), as primeiras propostas para organizar uma resposta ao desemprego vêm de “pessoas (...) que atuavam em sindicatos onde a cultura de autonomia, organização e participação democrática combinavam-se com informações sobre a situação das fábricas”.

Verardo referia-se, neste caso, à experiência da Cooperminas em Santa Catarina e da Usina Catende em Pernambuco, nas quais a autogestão se exerceu em larga escala em uma mineradora de carvão e uma usina de cana-de-açúcar. Além destas duas experiências, Faria (2011) situa, entre as tentativas pioneiras de recuperação de fábricas dos anos 1980, a recuperação da Remington, da Wallig Fogões e da Peticamps (esta última em um processo organizado diretamente pela comissão de fábrica da empresa). O autor identifica que essas primeiras experiências têm como característica comum uma intensa luta coletiva e ativa levada a cabo pelos trabalhadores e sindicatos.

A primeira articulação entre as pioneiras ocorreu em 1993 com a realização do 1º Seminário de Autogestão em Criciúma. Nesse mesmo período do começo dos anos 1990 iniciou-se o processo de recuperação da empresa que deu origem à Anteag, a Makerli, fábrica de calçados no interior de São Paulo. Configurando-se como uma luta de

repercussão nacional, a recuperação dessa empresa contaria com o apoio do conjunto de técnicos do Sindicato dos Químicos que organizaram, em 1994, o 1º Encontro Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão, onde ocorreu a fundação da Anteag.

A partir desse momento, a Anteag passa por um período de crescimento e consolidação como referência para a recuperação de empresas no Brasil, chegando a desenvolver algumas das primeiras parcerias com gestões públicas na perspectiva que viria a se denominar como economia solidária. Neste sentido, ainda nos anos 1990, com o apoio do representante da CUT no CODEFAT (Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador), a Anteag conseguiu garantir acesso a recursos do BNDES para financiar o processo de recuperação das empresas e da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia) para custeio do corpo técnico e de encontros anuais, além do Ministério do Trabalho para a realização de ações de formação junto aos trabalhadores. Posteriormente, são realizados convênios com os governos do Rio Grande do Sul e do Amapá.

Faria (2011) aponta que, apesar do histórico vinculado à oposição sindical, a Anteag, em uma primeira fase, inspirou-se prioritariamente nos modelos americanos de participação acionária com foco na viabilidade das experiências, incorporando apenas parcialmente o discurso do controle dos trabalhadores sobre o processo de trabalho. Para o autor, seria apenas posteriormente, já no começo dos anos 2000, que a organização iniciaria um processo de reelaboração interna com maior ênfase e aprofundamento no significado político da autogestão.

Já nesse primeiro período do século XXI, a Anteag enfrentaria grandes desafios, enfrentando de um lado uma disputa por base social colocada pela UNISOL Brasil (que remete à disputa histórica entre a oposição sindical e o sindicalismo autêntico) e, de outro, questionamentos jurídicos a respeito de uma parceria realizada com o governo do Rio Grande do Sul que acabariam culminando no fechamento da entidade (Forte, 2019)<sup>39</sup>. Mesmo com a desarticulação da principal entidade de representação das experiências identificadas com a prática da autogestão, é possível identificar um importante saldo representado pela incorporação da perspectiva autogestionária nas diferentes correntes que fazem parte da economia solidária no Brasil, inserindo-se essa perspectiva de radicalização da democracia como um dos principais eixos do debate discursivo travado entre os atores da economia solidária brasileira.

---

<sup>39</sup> Não obstante o encerramento de suas atividades formais, pesquisa realizada por Henrique et al (2013) identificou a existência de onze empresas recuperadas que mantêm vínculo com a Anteag.

### **3.4 – Considerações finais ao Capítulo**

A trajetória histórica apresentada nesse Capítulo permite perceber que, no Equador, as formas de reciprocidade praticadas no território indígena constituem-se em um eixo permanente sobre o qual novos atores buscam se aproximar e aplicar seus conceitos. Os seguintes marcos históricos podem ser destacados para corroborar essa perspectiva: a) aprovação em 1937 de uma lei de cooperativismo que expressa como objetivo a “modernização” das comunidades tradicionais pela transformação em cooperativas; b) aprovação de leis de reforma agrária na década de 1960 e 1970 cujo foco foi a garantia da propriedade da terra para as comunidades indígenas que ainda estavam submetidas ao domínio das fazendas; c) afirmação, na Constituição de 1978, da existência de um setor autogestionário da economia cujo principal representante seriam as comunidades indígenas; e d) utilização da comunidade como principal referência identitária do movimento indígena, projetado como principal movimento social equatoriano da década de 1990 em diante.

Frente a esse histórico, seria natural que a relação das práticas históricas de reciprocidade desenvolvidas nas comunidades com as novas experiências de associativismo de livre adesão surgidas após a inserção das comunidades no mercado seria um dos principais eixos da discussão travada no movimento de economia solidária equatoriano, como ficará claro no próximo Capítulo. Por outro lado, o debate do cooperativismo, à exceção do cooperativismo de crédito cujo desenvolvimento foi praticamente independente das demais formas, teria pouca influência e relação com a economia solidária equatoriana até a ação estatal empreendida pelo governo Correa.

Em contraste, no caso brasileiro, o eixo do debate travado na construção da proposta de economia solidária foram as relações entre o surgimento de um novo cooperativismo e a afirmação da proposta de autogestão como diferencial da economia solidária brasileira. No contexto da redemocratização da sociedade brasileira, a autogestão aparece de um lado como elemento de distinção entre a economia solidária comprometida com a construção de um modo de produção solidário e o cooperativismo empresarial historicamente associado à ditadura militar. De outro lado, a partir da influência original da ANTEAG, a autogestão será também mobilizada como elemento de diferenciação interna ao campo da economia solidária entre as experiências que se entendem “mais radicalmente democráticas” e que enfatizam a organização de base, e aquelas experiências baseadas na lógica da conformação de vanguardas. No próximo

Capítulo se explicitará esta como uma das grandes distinções que marcarão as disputas travadas dentro da economia solidária brasileira.

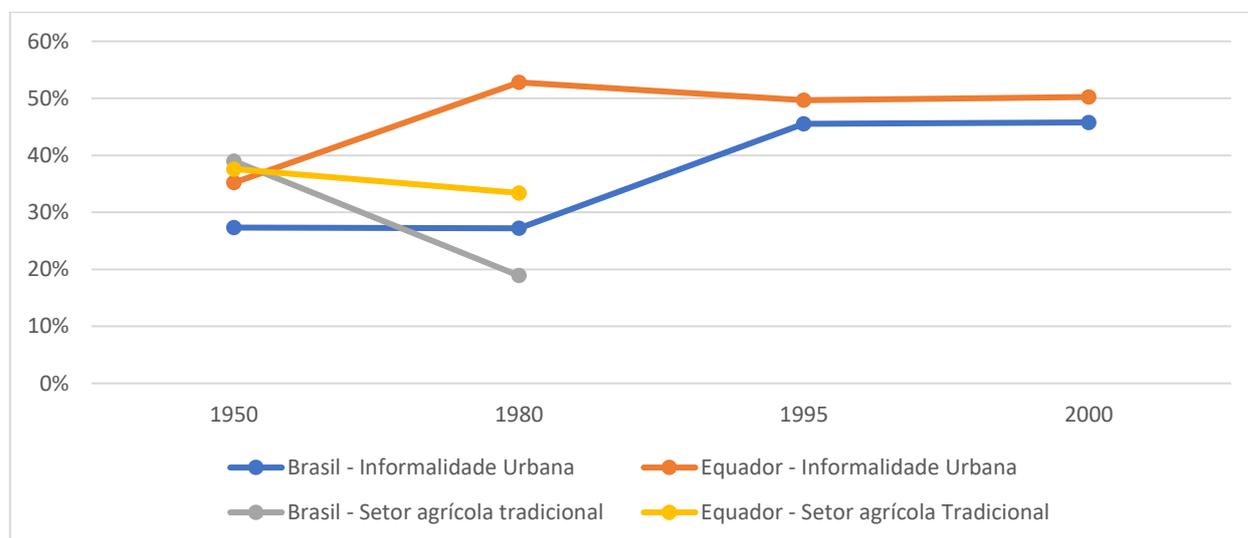
Já no que se refere à aproximação das experiências de reciprocidade comunitária tradicional à economia solidária, percebe-se a existência de cautela. Ainda que haja interesse, há também uma desconfiança por parte dos povos e comunidades tradicionais em relação à possibilidade de apropriação de identidades historicamente construídas. Este conjunto de elementos ficará explícito no próximo Capítulo, que apresenta o surgimento das primeiras experiências de fomento à economia popular e o processo de constituição de movimentos em prol da economia solidária nos dois países.

## 4. DA ECONOMIA POPULAR À ARTICULAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA SOCIEDADE CIVIL

O objetivo deste Capítulo é apresentar o histórico mais imediato de construção da identidade e das articulações da sociedade civil em torno da economia solidária no Brasil e no Equador a partir de três componentes: a) o contexto socioeconômico de precariedade e informalidade do trabalho; b) o papel das entidades que assessoraram a constituição de organizações coletivas que conformaram a unidade básica da economia solidária; e c) a construção de articulações amplas com o objetivo de defender o conjunto de atores que comungam da mesma identidade.

Como afirmado no Capítulo 2, o impulso imediato para o surgimento das práticas identificadas como economia solidária foi o agravamento da informalidade do trabalho na América Latina a partir da década de 1980, eventualmente levando ao desenvolvimento de estratégias coletivas de sobrevivência para estes trabalhadores. Observando-se a realidade específica dos países estudados nessa tese, é possível apreender algumas diferenças na trajetória socioeconômica que vão influenciar também a composição do movimento de economia solidária em cada país:

Gráfico 1: Trajetória do trabalho precário no Brasil e no Equador



Fontes: Para o setor urbano nos anos de 1950, 1970 e 1980, Sainz (2014), para 1995 e 2000 SEDLAC (CEDLAS and The World Bank), para o trabalho tradicional rural Bertola e Ocampo (2015, p. 238)

A análise do gráfico permite perceber que, no período entre 1950 e 1980, o Brasil passou por uma forte urbanização, com redução acentuada da população ocupada no setor

rural tradicional. Por outro lado, a partir da década de 1980 o êxodo rural passou a se traduzir em um forte aumento da informalidade na área urbana, conformando-se em um problema que passa a chamar forte atenção da opinião pública. No Equador, por outro lado, não houve processo equivalente de urbanização, com uma baixa redução da população ocupada no setor agrícola tradicional entre a década de 1950 e 1980 e um forte aumento da informalidade urbana no mesmo período. Da década de 1980 em diante, a informalidade urbana apresentou uma breve redução e não há indícios de redução da população ocupada no setor tradicional rural, haja vista que, ainda em 1994, 48% da população do país habitava a zona rural<sup>40</sup>. Essas diferenças ajudam a explicar a forte concentração das iniciativas de fomento à economia solidária na área rural equatoriana iniciando-se na década de 1970 em contraste com o foco brasileiro na área urbana a partir da década de 1980 (que foi também a da redemocratização).

O papel que, nesse contexto, desempenharam as instituições de apoio na propagação das iniciativas de economia solidária será o objeto da próxima seção desse Capítulo. Na seção seguinte serão descritas as tentativas de construção de grandes articulações entre essas instituições e os empreendimentos fomentados com o objetivo de representar politicamente e promover a disseminação da economia solidária na sociedade. Por fim, o Capítulo é concluído com uma apresentação sintética dos principais atores descritos nos Capítulos 3 e 4 que busca situar as diferenças entre eles através dos conceitos apresentados no Capítulo 2.

#### **4.1 – Da economia popular ao início da autoidentificação como economia solidária: o papel das instituições de apoio**

Tanto no Brasil quanto no Equador, o processo imediato de constituição de um conjunto de práticas com a identidade da economia solidária foi mediado por entidades que ofereceram apoio e suporte a iniciativas de organização econômica coletiva que surgiam em meio ao contexto de informalidade e desemprego. No Equador, Ruiz-Rivera (2019) destaca as estruturas intermediárias como decisivas para a promoção da ação coletiva e a inclusão na esfera pública das organizações populares, e no Brasil Esteves (2011) e Souza (2000) destacam o papel de agentes e instituições externas para a própria constituição dos empreendimentos comunitários ainda que, como ressalta Cruz (2006),

---

<sup>40</sup> Dados do SEDLAC (CEDLAS and The World Bank).

normalmente o surgimento destes seja fruto da interação entre agentes externos e lideranças locais.

A presença desses agentes externos atuando em múltiplos contextos locais diferenciados permite a adoção, nessa seção, da estratégia de apresentar a história das práticas identificadas com a economia solidária pela lente da história da atuação das instituições que as apoiaram<sup>41</sup>: no Equador principalmente a igreja católica e o movimento ecológico, e no Brasil, além da igreja católica, organizações não governamentais, universidades, sindicatos e gestões públicas locais.

#### *4.1.1 As instituições de fomento à economia solidária no Equador*

Há no Equador um conjunto de grandes experiências identificadas como pioneiras na utilização do termo economia solidária: o Fundo Equatoriano *Populorum Progresum* (FEPP), criado em 1970, o Grupo Salinas, de 1972 e a Fundação Maquita Cushunchic (MCCH), de 1985 (Jácome, 2014).

A pioneira dentre elas foi o FEPP, criado com inspiração na encíclica homônima que fortalecia o compromisso social da Igreja Católica (Chiriboga et al., 1999). Ele funcionava inicialmente como um fundo com o objetivo de apoiar projetos apresentados por outras organizações vinculadas à igreja, mas posteriormente se autonomiza, constituindo-se em uma organização própria denominada Grupo Social FEPP (GSFEPP). O GSFEPP cria, então, diversas empresas sociais e iniciativas subordinadas incluindo uma fundação educacional, empresas sociais na área de importação de insumos agrícolas, construção de moradias, compra e distribuição de terras e uma gráfica. Esse conjunto de entidades tem como objetivo prestar apoio a organizações produtivas comunitárias (menciona-se 687 microempresas agroindustriais familiares ou comunitárias apoiadas pelo grupo em sua história)<sup>42</sup>.

Duas das organizações-membro do GSFEPP destacam-se pela sua interação com outros atores da economia solidária, a Rede de Lojas Camari e a Cooperativa / Banco Social Codesarrollo. A Camari foi criada como uma rede de lojas comunitárias formada para vender os produtos artesanais das comunidades camponesas atendidas pelo FEPP, contando hoje com 55 pontos de venda no Equador, além de atuar na exportação de

---

<sup>41</sup> Em complemento à história da organização das instituições compostas pelos próprios empreendimentos solidários, descritas no capítulo 3.

<sup>42</sup> <http://www.fepp.org.ec/principales-logros/>

produtos para o mercado internacional<sup>43</sup>. Já a Codesarrollo é fruto da atuação histórica do FEPP no apoio à criação de entidades financeiras locais associadas às organizações camponesas, denominadas de caixas comunais. Com o objetivo de integrar essa ação, em 1990 o FEPP compra e refunda uma cooperativa de crédito que passa a atuar com o nome de Codesarrollo, integrada também pela MCCH, por 24 organizações camponesas e por estruturas financeiras locais (Marcillo e Salcedo, 2010). Posteriormente, devido à presença do FEPP como proprietário de uma parte significativa do capital da cooperativa, ela seria afetada pelos novos regulamentos estabelecidos pela Lei Orgânica de Economia Popular e Solidária estabelecida pelo governo Correa, sendo levada a se transformar em um Banco Social. Além destas experiências organicamente vinculadas ao FEPP, o fundo também apoiaria a constituição de experiências que constituiriam vida e autonomia própria, como são o caso do Grupo Salinas e da MCCH.

A origem do grupo Salinas remonta a um processo de reforma agrária iniciado em 1959 com a concessão de terras pela paróquia local para camponeses índios e mestiços que compartilhavam um histórico comum de opressão por uma grande fazenda da região. É neste território que se inicia, em 1972, com apoio do FEPP e da missão salesiana, uma proposta de organização coletiva com a instalação de uma cooperativa de crédito cujos excedentes foram destinados à instalação de empresas produtivas de diversos ramos como processamento de queijo, fabricação de salsichas, fiação, tecelagem, carpintaria, ecoturismo, entre outros. Conforme relato de North (2001), chegou-se em 2001 a gerar 519 postos diretos de trabalho no território apenas nestas unidades produtivas que, ademais, abastecem-se com a compra da produção familiar local. Todas estas empresas se organizaram sob o controle e a propriedade da fundação FUNORSAL, que se propõe a ter uma estrutura de gestão democrática<sup>44</sup>.

A MCCH, por sua vez, surgiu a partir de uma organização de consumidores do sul do Quito, em 1985, que, também com apoio do FEPP, passaram a integrar em sua organização as comunidades camponesas e a criar mercados populares. As atividades gradualmente se expandiram, passando a serem organizadas em cinco coordenações: a) uma rede de 300 lojas comunitárias e pequenos mercados; b) armazenamento e transformação de produtos camponeses com a instalação de moinhos comunitários

---

<sup>43</sup> Para mais informações sobre seu histórico de atuação, ver Da Ros (2001) e <https://www.camari.org>. De acordo com Andino (2013), a Camari e a MCCH sozinhas exportaram 30 milhões de dólares em 2007.

<sup>44</sup> North (2001) registra a existência de questionamentos sobre a concentração de poder e recursos entre as famílias pioneiras na construção do projeto.

(transformação de grãos em farinha na Serra, processamento de cacau em chocolate em pó na Costa e café na região do Oriente); c) comercialização de grupos artesanais de 160 distintos grupos de mulheres; d) organização de fundos solidários; e) constituição de organizações de turismo popular. Em 2015 a MCCH se torna a terceira maior exportadora do país (especialmente de café e cacau) e inaugura uma fábrica de processamento de quinoa, além de um centro de formação em economia solidária<sup>45</sup>.

É possível identificar nestas três grandes organizações a formação de um campo da economia solidária equatoriana que se vincula a uma concepção de economia popular, relacionada com o compromisso prioritário da igreja católica com os pobres. O associativismo, nesse sentido, deriva-se não como um objetivo em si, mas como estratégia mais adequada para a implementação da missão de inclusão social. Apesar de serem organizações independentes, diversos laços entre elas podem ser identificados. Por exemplo, José Tonello, diretor-executivo e grande figura de referência do FEPP, esteve anteriormente atuando no Grupo Salinas. Já a Fundação Maquita Cushunshic tem no seu conselho gestor um representante do FEPP. Estas organizações compartilham entre si ainda a origem histórica vinculada a lideranças católicas locais, a forma organizacional baseada na consolidação de grandes estruturas, e a adoção de estratégias econômicas de venda em escala, com participação destacada no mercado internacional de comércio justo.

Um outro campo da economia solidária equatoriana, de surgimento mais recente, diz respeito a iniciativas de articulação de redes de experiências de base, em geral vinculadas ao movimento ecologista e com apoio da cooperação internacional. Dentre essas, destacam-se duas redes territoriais de economia solidária constituídas com apoio da organização de cooperação internacional Fundação Avina, a Rede Agroecológica do Austro e a Redesol.

A primeira delas trata-se de uma rede conformada por ONGs, instituições públicas e municípios e duas grandes organizações camponesas com mais de 20 grupos de base filiados cada. Soliz et al. (2013) relatam que a rede começou a se estruturar em 2003 em torno de projetos pontuais com o objetivo de melhorar as condições de acesso à água para os produtores, passando, em fases posteriores, a atuar na estruturação de cadeias agroecológicas, na organização de sistemas participativos de garantia da produção orgânica, e na promoção de práticas de comercialização associativa, com a organização de oito feiras semanais nas quais os preços são definidos coletivamente, baseados nos

---

<sup>45</sup> <https://maquita.com.ec/historia/>

custos de produção. Já a Redesol iniciou-se com discussões para unir experiências da província de Azuay, em 2002, passando a funcionar efetivamente a partir de 2006 com 15 organizações entre artesãos, produtores agroecológicos, processadores de alimentos e práticas de saúde andina que se organizam a partir da realização de uma feira semanal (Vásquez e Jiménez, 2013).

Outra experiência similar é a Rede Nacional Mar, Terra e Canasta, composto por 15 grupos de consumidores de cestas de produtos, principalmente agroecológicos, articulando 35 grupos de produtores (Castilla, 2017). Ela foi inspirada na experiência pioneira da Canasta Utopia, criada em 1987 por 25 membros de uma comunidade eclesial de base que faziam compras coletivas em um mercado atacadista. Uma grande mudança na forma de organização se daria em 2003 com a absorção do grupo por membros do movimento estudantil de Chimborazo, quando passaram a associar-se a grupos de produtores rurais cujos produtos passaram a compor 65% da cesta (Rigaud, 2013).

Este campo de experiências, denominado de organizações imbricadas em movimentos sociais (Ruiz-Rivera e Lemaitre, 2016), conformaria, junto ao campo das grandes organizações religiosas, a coalizão da sociedade civil em prol da economia solidária no Equador. As dificuldades de formação da coalizão, bem como sua relação com as experiências de origem cooperativista e as práticas de reciprocidade comunitária, serão objeto da próxima seção.

#### *4.1.2 As instituições de fomento à economia solidária no Brasil*

A história das instituições de apoio e fomento que trabalham promovendo a solidariedade na economia popular também se inicia no Brasil com a igreja católica, mas rapidamente se expande para uma diversidade de outros atores como ONGs, universidades, sindicatos e o poder público municipal e estadual. A Caritas desempenha um papel pioneiro semelhante ao do FEPP no Equador, porém com uma estratégia bem diferente, baseada no fomento, de forma pulverizada, dos chamados Projetos Alternativos Comunitários (Bertucci e Silva, 2003). Seu início nos anos 1980 remete a uma mudança interna da concepção de uma caridade assistencial para uma caridade libertadora com ênfase na participação, autonomia e na geração de novas relações sociais.

Apontam os autores que os PACs funcionavam a partir da constituição de fundos locais de apoio que foram gradativamente direcionados para o fortalecimento de processos produtivos, inicialmente focados em áreas rurais e posteriormente adaptados para áreas urbanas. As atividades econômicas desenvolvidas tinham caráter

majoritariamente local, com apoios à produção e ao melhoramento agrícola, à criação de animais, marmitarias, lanchonetes, artesanatos, casas de farinha, entre outros. Algumas limitações identificadas nesta proposta inicial foram o impulso externo à formação de grupos e a presença de uma orientação econômica e política excessivamente localista, o que teria limitado o avanço das formas políticas de organização coletiva e a ultrapassagem do patamar econômico de forma complementar de renda (Souza, 2006, p.94 e Esteves, 2011).

No que diz respeito à forma jurídica, havia variações regionais entre estados que adotaram uma proposta vinculada ao cooperativismo alternativo (Rio Grande do Sul e Pará) e estados que enfatizaram a formação de redes solidárias com ênfase na comercialização (Minas Gerais e Bahia). Com o tempo, este conjunto de projetos passou a se reconhecer na proposta da construção de uma economia popular solidária, participando da articulação do processo de construção de fóruns locais e estaduais. Outro desenvolvimento foi a pressão dos financiadores internacionais para que os fundos passassem a exigir a devolução dos recursos emprestados, passando a se caracterizarem também como empreendimentos econômicos de crédito<sup>46</sup> (Bertucci e Silva, 2003).

Posteriormente, os Fundos Rotativos Solidários consolidar-se-iam como uma das três formas de finanças solidárias apoiadas pela SENAES. Pesquisa de Favarin (2018) identificou a existência de 270 fundos rotativos que utilizam a devolução financeira<sup>47</sup> divididos entre 226 comunitários, associados a processos de gestão local, e 44 de fomento, associados a entidades de maior abrangência geográfica de atuação. Dentre os fundos comunitários, 142 são organizados por associações de agricultores familiares, havendo ainda a presença de fundos organizados por assentados, quilombolas, pescadores, indígenas, artesãos, costureiras e sem-teto.

Outra entidade vinculada à igreja católica que se notabilizou pela atuação de abrangência nacional foi o Instituto Marista de Solidariedade (Souza, 2006). O autor aponta que, de um início de apoio a pequenos projetos, o instituto passou a especializar-se no apoio a feiras de economia solidária, tendo chegado a assumir por um período a execução de toda a política pública da Secretaria Nacional de Economia Solidária voltada para a comercialização solidária. Como desdobramento, constituiu-se a Rede Brasileira

---

<sup>46</sup> Destaca-se que as experiências pioneiras de cooperativismo de crédito solidário no Paraná se desenvolveram a partir de fundos rotativos.

<sup>47</sup> Destaca-se também a presença de fundos em que a devolução é não monetária, como os fundos de sementes e os fundos de animais.

de Comercialização Solidária, chegando a congregar 195 pontos fixos entre feiras, lojas, bodegas, veículos itinerantes, centrais e centros públicos de comercialização da economia solidária (Santos e Amorim, 2017).

Esteves (2011) descreve ainda o que denomina como um outro formato de organização da economia solidária, nas quais experiências oriundas dos PACs evoluem para a constituição de comunidades cooperativas através da organização de cadeias de produção e comercialização com a emergência de um ativismo laico capaz de romper com o localismo. Seriam os casos do Projeto Esperança/Cooesperança, de Santa Maria no Rio Grande do Sul, e do Banco Palmas, na periferia de Fortaleza, Ceará. Este último caso, fruto de uma construção de moradores de um bairro da periferia de Fortaleza, constituiu-se em outro modelo sistematizado e multiplicado de empreendimento econômico solidário de crédito.

A história do Banco Palmas remonta à criação do bairro Conjunto Palmares em 1975, e à formação de uma associação de moradores (apoiada por comunidades eclesiais de base) para lutar inicialmente pelos serviços básicos de urbanização. Com aumento do custo de vida no bairro, os moradores passam então a se dedicarem a projetos de geração de renda, inicialmente com a criação de um cartão aceito pelos comércios do bairro que posteriormente evoluiu para a emissão de uma moeda social de aceitação local, lastreada com recursos mantidos pelo Banco formado pela associação de moradores (Braz, 2014). Com o sucesso da iniciativa e a apresentação de demandas por difusão da metodologia desenvolvida localmente, cria-se o Instituto Palmas como organização responsável por oferecer capacitação para formação de bancos comunitários em outras comunidades brasileiras, culminando na criação de uma Rede Brasileira de Bancos Comunitários composto por 103 bancos em todo o país (Ferreira, 2014).

Se o diferencial da experiência do Banco Palmas foi ter se constituído a partir de uma organização de âmbito local, houve também no Brasil uma difusão de construção de organizações não-governamentais formadas por ativistas oriundos da Teologia da Libertação que decidiram introduzir abordagens mais técnicas para o assessoramento para a construção de empreendimentos solidários (Esteves, 2011). A ONG pioneira neste sentido seria a FASE que, criada em 1961, organizou em 1984 o Encontro Nacional de Experiências Comunitárias de Produção congregando experiências vinculadas ao sindicalismo, à igreja, e a movimentos de bairro (Nascimento, 1999).

Esteves (2011) identifica, a partir da realidade do Rio de Janeiro, a existência de três categorias de ONGs de apoio à economia solidária: 1) abordagem comunitarista e

baseada na educação popular, mais próxima do ativismo católico original; 2) abordagem de assistência técnica firmocêntrica, com foco na transmissão de conhecimento relacionado à produção e ao desenvolvimento de habilidades gerenciais e apoio à comercialização; e 3) abordagem de mediação institucional, especializada no apoio à mobilização da sociedade civil e mediação política e à organização de campanhas de informação e incidência política. Em comparação com a experiência dos PACs, a autora aponta avanços na promoção da apropriação e conhecimento e metodologias de educação popular e treinamento para os beneficiários.

Uma ONG com larga atuação no apoio à organização do movimento de economia solidária é o IBASE, fundado por Herbert de Souza, o Betinho, em 1980. O sociólogo se tornaria nacionalmente conhecido no Brasil ao liderar nos anos 1990 a Ação da Cidadania contra a Fome. No âmbito desta campanha, iniciou-se um questionamento, em 1993, a respeito da necessidade de utilização de conhecimento para a geração de ferramentas eficazes contra a fome e a miséria com a mobilização da Função Osvaldo Cruz (FIOCRUZ) levando a uma demanda por formas inovadoras de gerar empregos e reduzir a violência nas favelas cariocas (Vechia et al., 2011). Fruto desta articulação, surge em 1995, como programa de extensão universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a primeira Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (que se constituiriam em importantes atores do movimento de economia solidária). Com o financiamento da FINEP, Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia, realizou-se uma ação de difusão da metodologia, a partir da qual se formou a Rede de ITCPs universitárias, inicialmente com seis incubadoras.

A rede de ITCPs esteve por um período filiada à rede Unitrabalho, rede de universidades criada em 1996 com o objetivo de realizar estudos e participar de projetos de qualificação profissional no mundo do trabalho (Forte, 2019). Não obstante, divergências em relação ao modelo de governança levaram posteriormente a uma fragmentação organizativa das incubadoras universitárias brasileiras, mantendo-se um grupo de incubadoras filiadas à Rede de ITCPs (com forte atuação no FBES) e outro grupo filiado à Fundação Unitrabalho (com maior proximidade ao movimento sindical).

A Unitrabalho é comumente vinculada ao “campo sindical” da economia solidária (Forte, 2019). Seria em 1996 que a Central Única dos Trabalhadores (CUT) passaria a incorporar a perspectiva de formação de empreendimentos autogeridos dentre os cursos de qualificação profissional que então implementava, experiência essa que culminaria na criação de uma Agência de Desenvolvimento Solidário, em 1999. Esse organismo teria

um papel nacional relevante na promoção de experiências e constituição do movimento de economia solidária no início do século XXI, mas perderia protagonismo frente à constituição da UNISOL Brasil e da UNICAFES, centrais de cooperativas também fortemente vinculadas ao movimento sindical.

Por fim, um último campo de destaque no apoio e fomento a empreendimentos econômicos solidários seriam as administrações locais (neste momento inicial com destaque para as gestões do Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul e no município de São Paulo). Estas gestões locais pioneiras buscaram induzir a formação de empreendimentos solidários como parte da política pública de geração de trabalho e renda, gerando um debate a respeito da viabilidade de constituição de empreendimentos cujos associados não têm nenhuma experiência prévia de organização coletiva (Cruz, 2006, Cunha, 2012).

Um desdobramento do surgimento das primeiras políticas locais destinadas à economia solidária é o surgimento de um campo, com atuação concertada e articulada dentro do movimento de economia solidária, formado pela tendência Democracia Socialista (DS) do Partido dos Trabalhadores. Há relações entre todos os demais atores que participam da construção da economia solidária no Brasil com o próprio processo de construção do PT<sup>48</sup>, mas a DS terá como diferencial a participação de uma corrente específica do partido (incluindo as instituições de apoio vinculadas) nas disputas internas do movimento de economia solidária.

#### **4.2 – A construção das coalizões em prol da economia solidária**

Tendo apresentado as organizações e as experiências que participaram da construção da identidade da economia solidária, nosso objetivo nessa seção é descrever as tentativas de construção de espaços de articulação e convergência entre elas. Entende-se essa construção como um grande desafio de ação coletiva que compreende a capacidade de estabelecimento de uma ação conjunta entre experiências que compartilham alguma identidade organizativa, mas originam-se em contextos e organizações sociais com diferentes projetos políticos e pautas específicas.

Na análise feita a seguir, percebemos que a tentativa representada pela construção do Fórum Brasileiro de Economia Solidária obteve um sucesso relativamente maior na

---

<sup>48</sup> O resgate do processo de construção do PT, no capítulo 9, demonstrará que a igreja progressista forma uma base importante da constituição do partido, assim como os intelectuais que formaram as primeiras incubadoras universitárias e os sindicalistas que formaram a CUT.

construção de um espaço de convergência que a tentativa representada pela construção do Movimento de Economia Social e Solidária no Equador. Não obstante, é possível identificar traços comuns nas duas trajetórias. Ambas são construídas a partir do desejo de organizar a interlocução com um governo disposto a implementar uma política pública de economia solidária, mas sofrem com a presença de divergências internas (conceituais e estratégicas), tendo como resultado a escolha por uma concepção e estratégia de incidência política que as leva a se consolidarem como um dentre outros atores que falam em nome dos interesses da economia solidária na sociedade civil. Na sequência abordamos cada um dos casos em maiores detalhes.

#### *4.2.1 A construção e a dinâmica do Movimento de Economia Social e Solidária do Equador*

O Movimento de Economia Social e Solidária do Equador (MESSE) foi criado em 2007 após a eleição de Rafael Correa à presidência com o objetivo expresso de aglutinar as forças da sociedade civil e organizar a interlocução com o governo no processo de construção de políticas públicas de economia solidária (Andino, 2013). De acordo com Aguilar (2014), a iniciativa original de construção do MESSE partiu da Fundação Maquita Cushunchic, contando desde o princípio com o apoio de organizações internacionais (Fundação Avina e Veco Andino) e a participação das redes territoriais que articulavam economia solidária e agroecologia (Redsol e Rede Agroecológica do Austro). Estavam presentes, dessa forma, os dois campos de experiências que mais se identificavam com a economia solidária no Equador.

Uma vez estruturado, o movimento definiu a sua organização formal em três regiões segmentadas de forma latitudinal (Sul, Centro e Norte), notando-se uma divisão de trabalho entre ONGs (capazes de liberar técnicos para atuar na articulação do movimento) e as organizações sociais, como foram chamadas as distintas articulações de produtores e comunidades que recebem o apoio técnico das ONGs (Aguilar, 2014). Para além das experiências fundadoras, destaca-se a adesão ao movimento de uma organização cooperativista denominada “Associação de Cooperativas Múltiplas de Quito Solidariedade”. Vásquez e Jimenez (2013) relatam que esta associação aglutina 10 cooperativas habitacionais e uma de consumo, diferenciando-se de outras práticas cooperativas equatorianas ao propor um modelo de habitação social que não se reduz à entrega do lote de terreno, incluindo a construção de processos de participação ativa.

Apesar da ampla articulação inicial, com o passar do tempo o MESSE encontrou dificuldades em se firmar como organização representativa do conjunto da economia solidária equatoriana (Aguilar, 2014, Ruiz-Rivera e Lemaitre, 2016). Percebe-se, nesse sentido, dois deslocamentos: a) afastamento das grandes organizações de matriz religiosa do movimento à medida que esse não conseguiu se firmar como interlocutor do governo para o diálogo sobre as políticas públicas de economia solidária<sup>49</sup>; e b) aproximação conceitual e política ao movimento ecologista (que já estava articulado a um campo de práticas de economia solidária) e, com mais dificuldade, ao movimento indígena, ambos se consolidando como parte de uma oposição de esquerda ao governo Correa.

Em relação ao primeiro deslocamento, foi-nos relatado em entrevista que nunca houve uma saída formal das organizações de matriz religiosa do movimento, mas sim um afastamento e um distanciamento gradual. Este distanciamento pode ser captado nos próprios documentos de sistematização de experiências produzidos pelo movimento. Em estudo realizado em 2013 com vinte organizações identificadas como circuitos econômicos solidários, quatro delas, incluindo o grupo Salinas, são identificadas como organizações de identidade vinculada à gestão empresarial. Estas organizações são identificadas como tendo maior capacidade de geração de renda, porém como sendo mais isoladas em comparação com as experiências de identidade histórica comum, focalizadas em circuitos curtos e mais próximas da cosmovisão andina (Vásquez e Jimenez, 2013, Silva Urbina, 2013).

Explicita-se, nesse sentido, em contraposição a uma visão convencional de economia solidária como fomento à organização coletiva para inserção no mercado de populações pobres, bastante presente nas organizações de matriz religiosa, uma visão que enfatiza a reciprocidade comunitária, a interculturalidade e o autoconsumo, propondo a obtenção do Sumak Kawsay como objetivo de longo prazo<sup>50</sup>. Como reafirmam Andino (2013) e Jimenez (2016), trata-se de um conceito muito próximo da noção de economia ancestral andina, enfocando a recuperação dos modos de vida dos povos diversos do Equador como parte do trânsito para um sistema econômico social e solidário. À esta definição, agrega-se a construção do conceito de circuito econômico solidário que

---

<sup>49</sup> Como será abordado no capítulo 9, o estilo da gestão de Correa foi marcado pela ausência do diálogo com a sociedade civil organizada, ocasionando um afastamento do governo em relação aos movimentos sociais equatorianos como um todo.

<sup>50</sup> Termo utilizado para designação do projeto do Bem-viver, está presente fortemente na Consituição aprovada em 2008 no Equador, mas cujo efetivo intento de aplicação passa a ser questionado pelo movimento social indígena, que começa a se afastar do governo Correa.

ênfase a construção de fluxos de reciprocidade entre atores diversos ao invés da ênfase mais tradicional na construção de organizações coletivas permanentes<sup>51</sup>.

Esta aproximação conceitual à proposta da economia comunitária indígena e à adoção de uma perspectiva de sustentabilidade forte não se refletiu automaticamente na construção de articulação política com os movimentos ecologistas e indígenas, vista como um esforço a ser realizado. No que se refere aos resultados desses esforços, há registros divergentes na literatura: de um lado, autoras como Aguilar (2014) e Vega (2017) apontam deficiências na capacidade de articulação institucional do MESSE<sup>52</sup>; de outro, Rivera e Lemaitre (2016) identificam uma imbricação gradual com o movimento indígena na região andina. Reforçando esta última perspectiva, Castilla (2017, p.90) chega a afirmar que:

Em algumas regiões, quando os atores do meSSe falam do movimento de economia solidária e do movimento agroecológico, parecem se referir à mesma coisa, porque os dinamizadores e as lideranças são os mesmos, afinal, o meSSe surge da interseção de vários movimentos.

Em entrevista realizada, foi possível perceber que as duas versões explicam aspectos efetivamente presentes na realidade. Os relatos apontam que o MESSE centrou seus esforços na articulação com as experiências e com os militantes da base dos movimentos sociais, avançando pouco na construção de articulações formais com as lideranças nacionais. Como mencionado no Capítulo 3, um desafio que se impõe para a realização deste trabalho de base com o movimento indígena é a construção de mecanismos que permitam conciliar a construção de novas iniciativas de organização econômica baseadas na livre adesão com o fortalecimento das estruturas comunitárias que fazem parte da força intrínseca do movimento indígena.

É possível perceber diversos avanços nesse sentido em experiências relatadas pelo movimento. Uma forma organizativa bastante presente é a de organização de feiras nas quais o pré-requisito para inserção é a participação em uma organização comunitária de base como as feiras da Praça da Vida Kurikanca, a Feira Solidária de São Gabriel (MESSE, 2019) e a Feira Solidária de Ibarra (Sánchez, 2013). Em outros casos, chega-se ao estabelecimento de organizações de produção coletiva com identidade étnica, como é

---

<sup>51</sup> Percebe-se também nos documentos do movimento a valorização de práticas familiares, como chácaras que avançaram particularmente no estabelecimento de um sistema de produção agroecológico e um empreendimento familiar de artesanato de ferro forjado. Isto indica uma valorização do princípio da domesticidade e uma maior relevância dada ao compromisso político e de participação no movimento do que ao critério de organização coletiva.

<sup>52</sup> Vega (2017) refere-se especialmente ao movimento indígena, enquanto Aguilar (2014) cita também o movimento ecológico.

o da criação de uma associação de mulheres Kichwa de três distintas comunidades que passaram a utilizar um terreno para a realização de produção coletiva<sup>53</sup> e da organização de jovens vinculados à nação Puruwá Nukanchik Kawsaypi Yallishun, que realizam atividades culturais e de criação de porquinhos-da-índia (MESSE, 2019). Há, por fim, o caso da comunidade de Paquiestancia, na qual, além das práticas tradicionais de organização de mingas para manejo do bosque e realização de obras de infraestrutura, as próprias instâncias comunitárias organizam também feiras e atividades de ecoturismo (Pereira, 2013).

Apesar de não se ter estabelecido uma articulação formal entre o MESSE e o movimento indígena, percebe-se uma evolução da apropriação do conceito de economia solidária nas publicações de suas organizações. No caso da CONAIE, a principal organização do movimento, percebe-se uma evolução do projeto político publicado em 1994, no qual não se menciona a economia solidária, para o projeto publicado em 2012, que propõe um modelo de Economia Comunitária que destaca tanto o fortalecimento das empresas comunitárias originárias quanto da economia solidária e popular, com menção destacada neste último caso ao sistema econômico e financeiro das nacionalidades e ao fomento à produção artesanal e ao ecoturismo<sup>54</sup>.

#### *4.2.2 O Fórum Brasileiro de Economia Solidária – ampla convergência e posterior fragmentação*

De forma semelhante ao MESSE no Equador, a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) se deu no contexto da eleição de um governo comprometido com a implantação de políticas públicas de economia solidária. Não obstante, verifica-se, como diferença fundamental, a existência prévia de uma articulação nacional da qual sairiam os principais articuladores tanto do FBES quanto da SENAES, espaço responsável pela implementação das políticas públicas de economia solidária no governo federal, o GT Brasileiro de Economia Solidária.

Este GT foi criado inicialmente com o objetivo de organizar a participação da economia solidária no Fórum Social Mundial de 2001, contando inicialmente com a

---

<sup>53</sup> Destaca-se que, frente a ameaças de despejo do terreno utilizado, as mulheres recorreram à CONAIE por apoio jurídico e político.

<sup>54</sup> Destaca-se que a FENOCIN também mantém em seu *site* uma seção em que discorre sobre a economia solidária, apresentando um conceito mais próximo ao tradicional: “Se trata (...) De funcionar, producir, generar valor y obtener ganancias, teniendo como insumos la solidaridad y la cooperación”.. Disponível em <https://www.fenocin.org/revolucion-agraria/economia-solidaria/> (acesso em 22 de março de 2021).

participação de oito entidades: ANTEAG, CONCRAB, ADS/CUT, CARITAS, FASE, IBASE e PACS<sup>55</sup>, mais o apoio do governo de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul e a tendência Democracia Socialista do Partido dos Trabalhadores. Entre 2001 e 2003 associar-se-iam mais quatro entidades, ABCRED<sup>56</sup>, RBSES<sup>57</sup>, Rede de ITCPs e Unitrabalho, além de outros gestores públicos que depois se articulariam na Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária (Cunha, 2012, Forte, 2019).

Com o tempo, algumas das organizações se afastaram desse grupo e da própria temática da economia solidária, como a ABCRED e a CONCRAB/MST, passando a buscar estratégias próprias de organização e incidência política. Com a eleição de Lula, as organizações que permaneceram na articulação organizam, em dezembro de 2002, a Primeira Plenária Nacional de Economia Solidária e decidiram criar um Fórum Brasileiro de Economia Solidária. A forma de funcionamento do fórum foi decidida em uma segunda plenária realizada em 2003 já com a participação de representantes da SENAES, na qual decidiu-se pela realização de plenárias estaduais precedendo a criação do Fórum Nacional que ocorreria em outra plenária realizada no mesmo ano.

O estabelecimento de uma estrutura federativa dialogava com a existência prévia de experiências de articulação de fóruns estaduais em alguns estados brasileiros. Esteves (2011) aborda em detalhes os casos dos fóruns do Rio de Janeiro e dos fóruns locais e regionais no Rio Grande do Sul, apontando que estes originalmente constituíam-se em espaços abertos, tendo um objetivo duplo: de um lado promover a cooperação e a articulação entre empreendimentos e organizações da sociedade civil e de outro mobilizar a sociedade para exercer o controle social sobre as políticas públicas do setor. Em sua avaliação, a criação do Fórum Brasileiro teve um impacto negativo nos fóruns pré-existentes ao transformá-los em estruturas representativas e ao dissipar as energias anteriormente empreendidas na promoção da conectividade entre os participantes.

Por outro lado, é amplamente reconhecido que a construção do FBES permitiu a obtenção de um novo patamar de organização da economia solidária em nível nacional (por exemplo Lemaitre e Helsing, 2012). Nesse sentido, ao contrário do MESSE, o FBES teve, por um período ampliado de tempo, o reconhecimento de um *status* político diferenciado das outras redes de economia solidária brasileira, sendo também

---

<sup>55</sup> O PACS é uma ONG carioca coordenada por Marcos Arruda que teve um papel importante na organização das primeiras articulações da economia solidária brasileira.

<sup>56</sup> Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças.

<sup>57</sup> Rede Brasileira de Sócio-economia Solidária, uma primeira tentativa de organização em rede de atores da economia solidária que acabou não prosperando.

reconhecido como principal interlocutor da SENAES na construção da política pública de economia solidária (Cunha, 2012, p. 198). Ao ocupar esse posto, o FBES constituiu-se também em uma arena de disputa entre os diferentes atores que optaram por participar da construção deste movimento, havendo dois eventos em que esta se tornou especialmente evidente, o I Encontro Nacional de Empreendimentos de Economia Solidária, realizado em 2004, e a IV Plenária do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, realizada em 2008.

No encontro de 2004, verificou-se mais claramente um processo de disputa por base social (Forte, 2019). Entre as entidades de fomento deu-se uma disputa entre a Caritas e a ADS/CUT, com a vitória da primeira e o posterior afastamento da ADS/CUT do FBES, acompanhado da redução das suas atividades de fomento à economia solidária. Já entre as organizações de representação de empreendimentos, verificou-se uma disputa entre a histórica Anteag, vinculada à oposição sindical, e a então emergente Unisol Brasil, vinculada ao sindicalismo autêntico cutista com um significativo avanço da última sobre a base de empresas recuperadas filiadas à primeira.

Já na IV Plenária do FBES, o protagonismo da disputa caberia à tendência Democracia Socialista do PT, aliada à UNISOL Brasil em uma disputa pela direção do FBES contra algumas das entidades fundadoras históricas (Anteag, Rede de ITCPs, Caritas)<sup>58</sup>. Ao fim, a Plenária teve que ser encerrada antes do tempo quando a disputa por posições se materializou na contestação do resultado de votações que diziam respeito à organização interna do FBES (como a composição da sua coordenação executiva e a relação a ser estabelecida com representantes do governo e de outros movimentos sociais). O acirramento dos conflitos teria uma forte consequência sobre a organização do movimento de economia solidária brasileiro como, por exemplo, a paralisação, por um longo período, das reuniões do fórum gaúcho de economia solidária, onde havia uma divisão de forças equivalente entre os lados em disputa.

Uma forma de analisar estes eventos é partir dos interesses instrumentais imediatos dos atores envolvidos nos processos de disputa de poder. Não obstante, é possível identificar também motivações mais profundas relacionadas a diferenças de identidade, concepção e sentido atribuído à economia solidária atravessando o histórico de conflitos. Algumas interpretações foram apresentadas nesse sentido:

---

<sup>58</sup> Para um rico relato destas disputas a partir dos casos específicos do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, ver Esteves (2011).

- Paul Singer (2009) identifica uma antiga divisão e rivalidade no campo da economia solidária entre as entidades que priorizam o trabalho com os mais pobres e excluídos e as que priorizam os esforços para que os empreendimentos tenham êxito econômico;
- Esteves (2011), referindo-se especificamente às disputas da IV Plenária do FBES, identifica um conflito entre uma abordagem vanguardista e de movimento de massa frente a uma abordagem autonomista e orientada à educação popular;
- Para Forte (2019), as divergências internas na rede de redes da economia solidária refletiram disputas entre as diferentes matrizes discursivas que a compõem (o sindicalismo cutista, o socialismo autogestionário, e a matriz popular religiosa).

É possível perceber uma convergência em parte dessas explicações com a distinção entre os diferentes conceitos e os antecedentes históricos que compõem a economia solidária, apresentados nos Capítulos 2 e 3. Nota-se, assim, a existência de uma associação entre a perspectiva mais voltada para a obtenção de resultados econômicos, a abordagem vanguardista, a orientação política do sindicalismo cutista e a defesa de uma concepção de economia solidária mais voltada para o cooperativismo, convergindo para um posicionamento mais pragmático tanto no que diz respeito à organização dos empreendimentos econômicos solidários quanto à orientação política do movimento de economia solidária. De outro lado, verifica-se uma associação entre a ênfase na educação popular, a priorização do trabalho de base com os pobres e a matriz de pensamento religioso que converge com a ênfase na autogestão, a crítica ao vanguardismo, e a defesa da radicalização da democracia e da construção de novas relações políticas e de trabalho tanto na organização dos empreendimentos solidários quanto na orientação política do movimento<sup>59</sup>.

Com o acirramento das disputas ocorrido na IV Plenária (posteriormente transplantadas para um debate a respeito do espaço institucional a ser ocupado pela política pública de economia solidária), uma parte dos atores envolvidos direciona suas

---

<sup>59</sup> A delimitação destes dois campos é necessariamente uma simplificação esquemática da realidade, uma vez que é possível perceber a existência de atores com diferentes gradações de ênfases e práticas em cada um dos campos, bem como a presença de organizações e mesmo militantes individuais que orbitam historicamente entre os campos em disputa ou adotam uma posição mais conciliadora.

energias para a construção de outros espaços de articulação, de forma que o FBES tende a perder seu *status* especial de ‘espaço de ampla convergência da economia solidária brasileira’. Nesse contexto, percebe-se uma radicalização do posicionamento político estabelecido pelo fórum em sua V Plenária, realizada em 2012, cujo documento final apresenta um total de 96 citações críticas ao capitalismo e ao sistema capitalista, reafirmando sua incompatibilidade com a proposta da economia solidária. Também foi demarcada a ênfase na proposta de aproximação deste movimento a “outros movimentos sociais contra o capitalismo”.

Paralelamente, nota-se a emergência de um outro espaço de convergência da economia solidária brasileira. A partir da identidade específica do cooperativismo solidário, a UNICOPAS conseguiu congrega UNISOL Brasil, UNICAFES, CONCRAB/MST e, posteriormente, a UNICATADORES. Em entrevista, foi-nos relatado que a construção da convergência desses atores foi fruto da pressão política de lideranças do Partido dos Trabalhadores que apontaram que, sem atuação conjunta, seria impossível fazer frente à OCB nas disputas travadas no Congresso Nacional em torno da Lei Geral do Cooperativismo. Trata-se, portanto, da construção de uma organização de caráter prioritariamente corporativo, não tendo, a princípio, o objetivo de se caracterizar como um movimento em prol da economia solidária, o que implicaria em concorrer com o FBES, da qual a UNICAFES continuou participando ativamente<sup>60</sup>.

É de se destacar que o caráter mais pragmático da UNICOPAS permitiu integrar organizações com projetos político-ideológicos tão distintos quanto o sindicalismo pragmático da UNISOL Brasil e o marxismo revolucionário da CONCRAB/MST, além de ter integrado organicamente a central vinculada ao Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis que nunca chegou a se integrar efetivamente ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Não obstante, é inegável que a construção dessa grande articulação política, associada a fragilidades internas, contribuiu para o esvaziamento do fórum enquanto espaço único de convergência dos atores da economia solidária.

<sup>61</sup> Destaca-se ainda que o campo da economia solidária brasileiro é formado por diversos outros segmentos que tiveram inserções pontuais no FBES ou que se integraram a alguma das organizações que fazem parte da UNICOPAS como é o caso das articulações dos povos e comunidades tradicionais (especialmente os quilombolas), o movimento de saúde mental, o movimento de cultura, o movimento de população de rua, dentre outros. Estes casos não serão abordados por não terem chegado a apresentar uma ação específica e sustentada nas disputas em torno da proposta de transformação institucional através da economia solidária.

### 4.3 – Considerações finais ao Capítulo: síntese do campo da economia solidária na sociedade civil

Para concluir este Capítulo, apresentamos de forma sintética os principais atores que fazem parte do campo de práticas da economia solidária nos dois países, buscando também identificar quais são os principais pontos que explicam divergências de posicionamento e conflitos. Com isso, realiza-se também uma primeira aproximação da configuração das coalizões formadas para disputar as definições em torno da política pública, tema que será retomado em profundidade no Capítulo 9.

Considerando o dinamismo inerente às disputas e construções políticas, buscou-se apresentar, por meio da descrição gráfica apresentada abaixo, um quadro o mais representativo possível do campo da economia solidária no período final dos governos analisados nessa tese (entre 2015 e 2016):

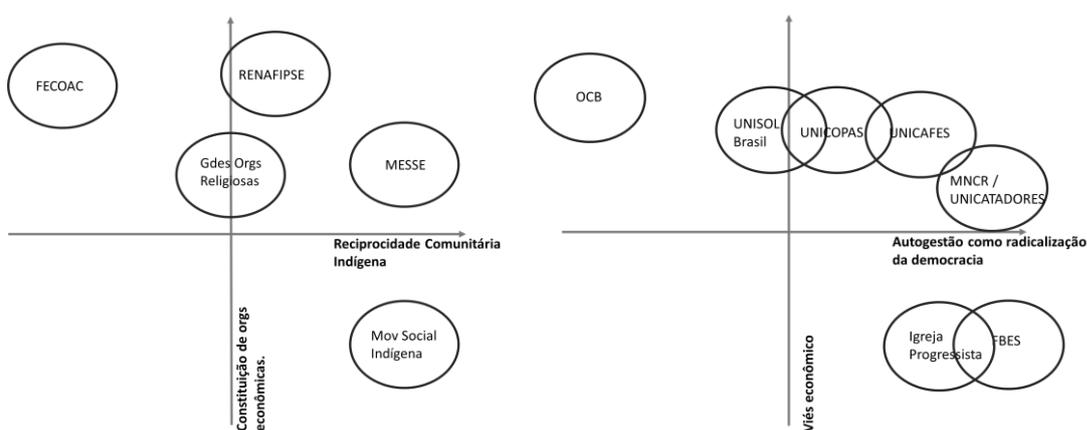


Figura 2: Apresentação gráfica da disposição dos atores da economia solidária no Equador e no Brasil

Iniciando pelo Equador, verifica-se como principal elemento de distinção entre as experiências a presença de uma ênfase maior nas práticas de reciprocidade comunitária indígena ou na constituição de organizações econômicas coletivas na forma mais tradicional de associações ou cooperativas. Em um extremo situa-se o movimento social indígena que se coloca em defesa das suas práticas comunitárias tradicionais, apresentando ainda uma perspectiva inicial de integração com a proposta da economia solidária. Próximo e buscando articulação com o movimento social indígena está o MESSE (junto aos movimentos ecologistas) que busca conciliar a forte valorização das práticas de reciprocidade indígenas baseadas na esfera da circulação (mesmo entre unidades domésticas) com a constituição de organizações econômicas coletivas.

Em outro extremo, desvinculada das articulações da sociedade civil, mas integrada aos debates a respeito da economia solidária através da legislação estabelecida por Correa, está a organização tradicional do cooperativismo de crédito equatoriano, a FECOAC. Trata-se de uma organização representativa basicamente do cooperativismo pragmático urbano, cujo peso econômico das instituições representadas fará com que seu posicionamento tenha um impacto político importante. A RENAFIPSE, por outro lado, trata-se de uma das alternativas constituídas para a representação do cooperativismo de crédito equatoriano, que agrega outras instituições financeiras menores (caixas e bancos comunitários) e busca se integrar mais organicamente ao debate da economia solidária.

Em uma posição intermediária encontram-se as grandes organizações religiosas, construtoras do campo da economia solidária no Equador. Conforme consta em Vega (2017), sua posição em relação ao movimento indígena é de neutralidade, havendo normalmente uma distinção entre as associações e estruturas econômicas que fomenta na comunidade e as organizações de base do movimento indígena (mesmo quando verifica-se sobreposição entre lideranças nas diferentes estruturas). Sua colocação em uma posição mais baixa no que se refere à proposta de construção de organizações coletivas justifica-se pela constante adoção da figura de empresa social em contraposição às figuras de associação e cooperativas, mais comumente associados a processos de gestão coletiva. Registra-se que, em alguns casos, a mudança de figura jurídica foi desencadeada por critérios mais restritivos para a formalização de associações e cooperativas impostos pela legislação aprovada na gestão Correa.

Passando para o caso brasileiro, propõe-se a categorização dos atores em dois critérios: ênfase na autogestão como radicalização de práticas democráticas (a qual está associada também uma ênfase no trabalho de base e na educação popular) e priorização do viés econômico e de geração de renda nas experiências. Verifica-se, nesse sentido, a presença, em um extremo, do FBES, no qual destaca-se uma postura crítica ao capitalismo e a ênfase na construção de novas relações sociais sobre a priorização do econômico. Ao lado e integrado ao FBES, com um destaque também grande do sentido político sobre o sentido econômico da economia solidária, mas ênfase menor no aspecto autogestionário, situa-se o campo da igreja progressista.

Priorizando o viés mais econômico da economia solidária, encontra-se a UNICOPAS e suas organizações filiadas. Com uma visão mais próxima a do movimento cooperativista histórico, estas organizações compartilham, em parte, o valor da autogestão e da construção de novas relações sociais, mas sem a mesma ênfase nestes

aspectos quando contrastados com objetivos mais pragmáticos. Dentre as organizações que a compõem, a UNICAFES é situada mais próxima do FBES em comparação com a UNISOL; já o MNCR é situado na extremidade do eixo horizontal devido a presença de um posicionamento político mais vinculado à autogestão, expresso na sua declaração de princípios<sup>62</sup> em que são destacados a democracia direta, a organização direta popular e a independência de classe.

Em outro extremo situa-se a OCB. Apesar de reivindicar os valores do movimento cooperativista internacional, trata-se de uma organização hegemônica pelo cooperativismo empresarial de grandes proprietários, situando-se em uma perspectiva oposta à da radicalização de processos democráticos e em defesa de mudanças legislativas que permitam cada vez maior dissociação entre propriedade e controle nas cooperativas. Destaca-se, por fim, que se optou por não situar na representação gráfica alguns atores importantes como: MST/Concrab, Rede de ITCPs, Unitrabalho e Democracia Socialista por dois motivos: 1) dificuldades e complexidades específicas para situá-los na disposição de eixos construída; e 2) presença menos ativa nas disputas do campo da economia solidária no período que se buscou retratar.

Esta descrição dos atores que fazem parte (a favor ou contra) da articulação da economia solidária na sociedade civil serve como subsídio para a análise desenvolvida no Capítulo 9, no qual se descreve a relação estabelecida entre estes atores e diferentes segmentos do governo na construção de estratégias de transformação institucional através da economia solidária.

---

<sup>62</sup> <http://www.mnccr.org.br/sobre-o-mnccr/principios-e-objetivos>. Acesso em 28/03/2021.

## **5 – COMPARANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: QUADRO ANALÍTICO E DELIMITAÇÃO DOS SUJEITOS**

Este Capítulo inicia a apresentação e a comparação das escolhas feitas no processo de implementação das políticas públicas de economia solidária no Brasil e no Equador. Conforme apresentado no Capítulo 1, estas políticas são entendidas como tentativas de mudança institucional e serão comparadas em duas dimensões: a intensidade dos esforços realizados e a estratégia de mudança utilizada.

Optou-se, para facilitar a comparação, por decompor a política pública em unidades menores de análise a partir de duas categorizações distintas a serem apresentadas. A primeira delas é baseada nos diferentes recursos que podem ser mobilizados para a implementação de uma política: nodalidade, tesouro, autoridade e organização (Hood e Margetts, 2007). Essa forma de decompor a política pública, ao apresentar quatro tipos de recursos públicos que podem ser mobilizados, facilita bastante a definição de métricas para comparar a intensidade dos esforços governamentais dispendidos na política. Ademais, permite distinguir entre estilos de implementação da política de acordo com a combinação de recursos utilizados, considerando-se a sua disposição em uma escala de coercividade que vai dos recursos menos coercivos, de nodalidade, até os mais coercivos, de organização.

Essa análise pode ser denominada de instrumental, uma vez que o foco são recursos e os instrumentos utilizados para a implementação da política pública. Para avançar na caracterização das diferenças nas estratégias de transformação institucional implementadas em cada país, percebeu-se a necessidade de incorporar também uma análise de aspectos mais substantivos da política pública, relacionados aos seus objetivos<sup>63</sup>. Tendo em vista a complexidade e diversidade das ações implementadas em cada país, esta análise também pressupôs a construção de uma categorização, desta vez organizada em diferentes eixos da oferta estatal de serviços aos beneficiários da política pública.

Essa categorização baseou-se na sistematização construída no âmbito da política pública brasileira com a identificação de três eixos estruturantes da política (Brasil, 2012a), também denominados de trinômio de acessos (Cunha, 2012): Eixo de

---

<sup>63</sup> Essa diferença entre escolhas instrumentais e escolhas substantivas referentes aos objetivos das políticas públicas é mencionada por Peters (2002).

Conhecimento, Eixo de Comercialização Solidária (ou de acesso a mercados), e Eixo de Finanças Solidárias (ou de acesso a capital). Contrastando-se esses eixos estruturantes com a organização da política pública equatoriana, verificou-se um grau significativo de aderência.

O Instituto de Economia Popular e Solidária do Equador (IEPS, 2015a) organiza suas ações em quatro eixos estratégicos. Em dois deles há correspondência direta com os eixos propostos pela SENAES: a) eixo de intercâmbio e mercados; e b) eixo de fomento produtivo, que corresponde a ações de cofinanciamento de projetos de investimento que podem ser compreendidas como ações de promoção do acesso a capital. Já os outros dois eixos, denominados de fortalecimento de atores (constituído na prática por ações de capacitação, formação e divulgação) e de estudos e divulgação, podem ser sintetizados como ações de promoção do acesso ao conhecimento. Há, ainda, a Corporação Nacional de Finanças Populares e Solidárias (CONAFIPS), cuja atuação como banco público de segundo grau pode ser catalogada no rol dos serviços de promoção do acesso ao capital.

Há, por fim, uma terceira instituição cuja atuação na política pública de economia solidária equatoriana não pode ser categorizada em nenhum dos eixos do trinômio de acessos. A Superintendência de Economia Popular Solidária (SEPS) desempenha funções de registro, monitoramento e supervisão das organizações da economia popular e solidária equatoriana. Este trabalho realizado pela SEPS atende a necessidade fundamental de identificação e delimitação dos beneficiários da política pública, guardando analogias com algumas ações desenvolvidas pela SENAES que não se encaixam diretamente no trinômio de acessos. Propõe-se, com isso, o estabelecimento de um quarto eixo, composto por ações de delimitação do sujeito da política.

Chega-se, então, à construção de um quadro analítico para a comparação entre as políticas públicas de economia solidária composto por duas grandes dimensões de comparação e duas formas de decompor a política pública, cada uma delas contendo quatro categorias distintas:

Quadro 3: Estrutura analítica para comparação de políticas públicas de economia solidária

<b>Dimensões de comparação</b>	<b>Comparação entre os esforços mobilizados para a política pública</b>	<b>Comparação entre as estratégias utilizadas para a transformação institucional</b>
<b>Categorias analisadas</b>	Nível de mobilização de 4 categorias de recursos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nodalidade;</li> </ul>	Análise substantiva organizada em quatro eixos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitação do sujeito;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tesouro;</li> <li>• Autoridade;</li> <li>• Organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso a conhecimento;</li> <li>• Acesso a capital;</li> <li>• Acesso a mercados.</li> </ul> <p>Análise da combinação de recursos mobilizados na política.</p>
--	---	---

O desenvolvimento da análise comparativa previsto nesse enquadramento será objeto deste e dos próximos dois Capítulos desta tese. No restante deste Capítulo são apresentados os recursos mobilizados, as escolhas substantivas e as ações realizadas para a identificação e a delimitação do sujeito da política pública de economia solidária. No Capítulo 6, os mesmos elementos são apresentados para cada um dos eixos de oferta de serviços para os sujeitos das políticas, permitindo que se conclua a análise comparativa das diferenças em relação aos objetivos substantivos das estratégias de transformação institucional implementadas. Na sequência, o Capítulo 7 apresenta a decomposição da política por tipo de recurso mobilizado, permitindo comparar o esforço total empreendido por cada governo para a implementação da política pública, bem como as diferenças na combinação de recursos mobilizados.

Antes de analisar a política a partir dos eixos de serviços ofertados, apresenta-se uma síntese cronológica das ações realizadas em cada governo que permitisse situar as ações temáticas no momento específico de implementação da política em cada país. Esta síntese compõe a próxima seção deste Capítulo. Na sequência, a apresentação das ações desenvolvidas no eixo de delimitação do público-alvo da política é dividida em duas seções: a primeira enfatiza a comparação dos conceitos e critérios utilizados para a delimitação do público-alvo da política pública e a segunda enfatiza as escolhas feitas e os recursos mobilizados para operacionalizar o processo de delimitação. Por fim, o Capítulo é concluído com a apresentação de considerações finais que sintetizam o conteúdo abordado.

### **5.1 – Breve cronologia das políticas públicas de economia solidária**

No Equador, o processo de implementação da política pública de economia solidária pode ser dividido em três fases, sendo estas correspondentes aos três mandatos presidenciais exercidos por Rafael Correa. O primeiro mandato de Correa, iniciado em 2007, foi dedicado prioritariamente à convocação da Assembleia Constituinte e à elaboração da nova constituição. Ainda em 2007, criou-se a Secretaria de Economia

Social e Solidária dentro do Ministério de Economia e Finanças sob gestão de Ricardo Patiño<sup>64</sup>, posteriormente transferida para o Ministério de Bem-Estar Social, futuro Ministério de Inclusão Econômica e Social. Neste mesmo ano de 2007 foi criado também o Programa Sistema Nacional de Microfinanças, constituindo o fundo público que antecedeu a criação da CONAFIPS. Este primeiro período é marcado pela experimentação e por uma indefinição conceitual da política, com a definição de programas prioritários que ainda não distinguem a economia solidária do microempreendedorismo.

Com o grande destaque ao conceito de economia popular solidária dado pela constituição de 2008, o segundo mandato de Correa inicia-se em 2009 com a criação, dentro do MIES, da institucionalidade responsável pela operacionalização da política pública de fomento ao setor não financeiro da economia solidária, o Instituto de Economia Popular e Solidária, que integrou uma série de órgãos e programas pré-existentes em uma única organização. Paralelamente, neste mesmo ano a evolução conceitual da política de microfinanças levou à modificação do nome para Programa de Finanças Populares e Solidárias. Ademais, grande parte dos esforços públicos realizados nesse período se direcionaram à construção da Lei Orgânica de Economia Popular e Solidária (LOEPS) e sua regulamentação, aprovadas em 2011.

Entre 2012 e 2013, primeiro ano do terceiro mandato de Correa, cria-se a SEPS, transforma-se o programa de finanças populares na CONAFIPS e é concedida autonomia orçamentária ao IEPS, consolidando a estrutura pública responsável pela implementação da política pública de economia solidária. É também a partir desse período que se encontra a maior fonte de informações e de dados sobre a política, pois cada uma dessas instituições mencionadas passou a publicar um informe anual de gestão<sup>65</sup>. Os programas e as ações desenvolvidos nesse período serão o principal foco da presente análise, havendo referências a ações e programas realizados nos períodos anteriores nos casos em que houver informações disponíveis.

No caso do Brasil, a análise da política pública enfoca basicamente as ações da SENAES, criada ainda no primeiro ano de mandato do presidente Lula, em 2003, mantendo-se com a mesma configuração e secretário até o final do governo Dilma em

---

<sup>64</sup> Ricardo Patiño era um quadro político do Alianza País que tinha experiência no cooperativismo de crédito. Ainda em 2007 ele deixaria o Ministério da Economia, que passaria a ter um perfil mais técnico.

<sup>65</sup> Os Informes de Gestão do IEPS, SEPS e CONAFIPS são a principal fonte documental de informação utilizada para o estudo do caso equatoriano. Alguns outros documentos de planejamento, normativas e relatórios são também utilizados para propiciar um detalhamento de políticas específicas.

2016. Ainda assim, as ações da secretaria também podem ser classificadas cronologicamente em três fases distintas. Na primeira delas, a SENAES atuou quase integralmente através do estabelecimento de parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB), que operacionalizou o repasse de recursos para o atendimento de demandas espontâneas apresentadas por atores de economia solidária na ponta<sup>66</sup>.

Com o passar do tempo e o acúmulo de experiências com parcerias, a SENAES gradativamente avançou na formulação de diretrizes próprias e de seus eixos de atuação que marcariam as parcerias estabelecidas no período seguinte. Já no segundo governo Lula, iniciado em 2007, consolidaram-se as áreas temáticas de ação da SENAES, que começa a organizar sua política através do lançamento de editais para convênio direto com parceiros da sociedade civil com expertise temática. As ações realizadas nestas duas primeiras etapas da política pública foram objeto de uma sistematização ampliada realizada pela própria secretaria, que é utilizada como principal fonte documental para o período.

A terceira fase da política pública de economia solidária brasileira se inicia com o mandato de Dilma Rousseff, em 2011, e com a inserção no Plano Brasil sem Miséria, um programa prioritário do governo. Essa inserção trouxe um maior volume de recursos a serem aplicados que, no entanto, deveriam ser operacionalizados mediante o estabelecimento de parcerias com governos municipais e estaduais. Com pouca experiência nesse formato de atuação, a SENAES formulou um modelo de ações integradas de economia solidária que enfrentou dificuldades com a falta de conhecimento do tema e de capacidade operacional dos entes federativos. Essa fase da política pública se encerraria em 2016 com o impedimento do governo, tendo sido impactada por cortes orçamentários desde 2015. No período entre 2011 e 2016 foram utilizadas como principal fonte documental das ações os relatórios de gestão apresentados anualmente pela SENAES como prestação de contas aos órgãos de controle.

---

<sup>66</sup> Entre 2004 e 2008, o principal instrumento de execução de atividades da SENAES foi o convênio com a FBB, uma entidade sem fins lucrativos vinculada ao Banco do Brasil. A FBB já tinha experiências precedentes de convênios com outras secretarias do Ministério do Trabalho e funcionava como uma facilitadora da gestão, ficando responsável pela gestão formal das parcerias com entidades da sociedade civil enquanto a gestão de conteúdo da política, do mérito e do acompanhamento das ações era feita pela SENAES (Cunha, 2012).

## 5.2 – Conceitos e critérios na delimitação do sujeito da política

A apresentação dos eixos temáticos da política é iniciada com a questão que Nelms (2015) denomina de “problema da delimitação”, referente à tradução das definições conceituais em critérios operativos para a identificação dos sujeitos da política pública. Como aponta Motta (2010), qualquer processo de delimitação reconhecido pelo Estado retira a autonomia dos atores da sociedade civil, oferecendo, em contrapartida, a capacidade estatal de fazer existir realidades. Esta se torna uma questão estrutural que remete ao grau de participação da sociedade no processo de construção dos critérios e na escolha entre definições mais políticas e abertas e definições com maior detalhamento operacional.

No que se refere ao processo de construção participativa, há um forte questionamento da sociedade civil no Equador. Tendo os conceitos e critérios sido estabelecidos na LOEPS, Muriel<sup>67</sup> (2012) aponta a realização de um processo participativo com 17 oficinas e 1800 representantes dos setores envolvidos. Não obstante, representantes da sociedade civil apontam que estes espaços funcionavam meramente para a validação de propostas (Andino, 2013) ou que apenas os grupos mais organizados, vinculados ao cooperativismo de crédito, tiveram incidência real (Vega, 2017). Já no caso do Brasil, em contraste, a existência de um efetivo processo de construção coletiva refletiu-se na criação do primeiro Grupo de Trabalho entre SENAES e FBES, que ficou conhecido como GT Mapeamento.

Optou-se neste GT por trabalhar a partir da experiência de organizações da sociedade civil que já haviam realizado ações de mapeamento de iniciativas de economia solidária<sup>68</sup>, estabelecendo-se um processo participativo de construção de um conceito único, porém aberto o suficiente para aplicação em uma realidade que se supunha heterogênea e diversa. Reconheceu-se ainda que o processo inicial de levantamento e conhecimento das experiências deveria contribuir para o aprimoramento dos conceitos técnicos e indicadores inicialmente propostos. Esse processo de construção participativa teve como um de seus resultados a construção de uma grande convergência entre governo e sociedade civil em torno do conceito de empreendimento econômico solidário, que passou a ser utilizado tanto como forma de identificar o sujeito da política pública quanto a unidade organizativa participante dos fóruns de economia solidária no Brasil. Não

---

<sup>67</sup> Patrício Muriel foi membro da equipe técnica que elaborou a LOEPS.

<sup>68</sup> Chegou-se a cogitar a realização de um processo de mapeamento baseado inteiramente nas agências de pesquisa especializadas do governo (IBGE, IPEA), não obtendo adesão das mesmas.

obstante, como ressaltam Gaiger et al. (2018), essa convergência construiu-se em torno de uma definição política comum e não de argumentos formais, o que leva a percepções oscilantes a respeito da adequação ou não de um determinado empreendimento aos critérios estabelecidos.

No caso equatoriano percebe-se também a presença de definições oscilantes na prática dos órgãos responsáveis pelo fomento à economia solidária, especialmente o IEPS. Para Nelms (2015) este tipo de oscilação é fruto de definições que se utilizam da “parataxe”, sendo formadas por sequências de frases justapostas sem conjunção coordenativa, compondo-se uma estética de escrita formada por definições inconclusivas. Um exemplo nesse sentido é a definição presente no Art.1 da LOEPS:

Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (Equador, 2011a).

Se o Equador se aproxima do Brasil no estabelecimento de uma definição conceitual aberta e na prática de apoio menos restritiva desenvolvida pelo IEPS (principalmente nos anos iniciais da política), ele se afasta bastante da realidade brasileira quando se considera o trabalho desenvolvido pela SEPS e os critérios operativos para registro das organizações de economia solidária dispostos na LOEPS. Vinculados a definições estatutárias das organizações, estes critérios tiveram poucas e incrementais mudanças desde seu estabelecimento em 2011, em contraste com as diversas alterações na definição de empreendimento de economia solidária utilizadas nos instrumentos legais formalmente constituídos ou propostos nos quatorze anos da política brasileira.

A primeira normativa a oficializar um conceito foi a Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego nº 30, de março de 2006, que instituiu o Sistema de Informações de Economia Solidária. Na sequência, uma versão relativamente mais enxuta foi citada pela primeira vez em uma legislação federal através do Decreto Presidencial nº 7358 de 2010, que instituiu o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Dois anos depois, uma versão bastante mais detalhada foi apresentada no do Projeto de Lei nº 4685/2012 que propunha a criação de uma política nacional de economia solidária. Mais dois anos e o cadastro de empreendimentos econômicos solidários seria instituído através da Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego em março de 2014, substituída em novembro do

mesmo ano. Enquanto a primeira portaria utilizou os mesmos critérios do Decreto 7358 de 2010, a que a substituiu cotejou-os com alguns dos critérios que estavam presentes na portaria de 2006. Por fim, o PL nº 4685/2012, ao tramitar no Senado, seria substituído pelo PLS nº 6606/2019, que traria novas alterações na concepção utilizada de empreendimento de economia solidária.

Não sendo o objetivo adentrar em detalhes a respeito das variações dos conceitos utilizadas no caso brasileiro, avança-se para a comparação com o conceito equatoriano de Organização da Economia Popular Solidária utilizando a última normativa oficializada no Brasil, a Portaria do MTE nº 1.780 DE 19.11.2014.

Quadro 4: Comparação da legislação brasileira e equatoriana (aspectos conceituais).

	<b>Portaria CADSOL 11/2014</b>	<b>LOEPS</b>
<b>Características dos participantes</b>	Coletivas de caráter associativo. Suprafamiliares. Participantes são trabalhadores.	Individual ou coletiva.
<b>Diferencial organizativo</b>	Exercem democraticamente a gestão das atividades. Exercem democraticamente a alocação dos resultados.	Organizações econômicas baseadas em relações de solidariedade, cooperação e reciprocidade, privilegiando o trabalho e o ser humano como sujeito e fim de sua atividade, orientada ao bem-viver, em harmonia com a natureza, por sobre a apropriação, o lucro e a acumulação de capital.
<b>Quanto à forma jurídica</b>	Permanentes. Diferentes formas societárias ou em processo de formalização.	Organizações Comunitárias, Associações, Cooperativas ou Unidades Econômicas Populares e Cooperativas de Crédito, caixas e bancos comunais e caixas de crédito.
<b>Caráter econômico</b>	Que realizam atividades econômicas.	Organizam e desenvolvem processos de produção, troca, comercialização, financiamento e consumo de bens e serviços para satisfazer necessidades e gerar renda.
<b>Exclusão</b>	Não podem fazer intermediação de mão-de-obra subordinada.	Não se aplica a formas associativas cujo objeto não seja a realização de atividades econômicas de produção de bens ou de prestação de serviços, nem a mutualistas ou fundos de investimento.

Considerando-se os aspectos conceituais, destacam-se duas diferenças significativas entre os países: a) exigência de caráter coletivo e suprafamiliar frente à inclusão da economia popular e das unidades econômicas populares; e b) diferencial organizativo baseado na democracia frente a um diferencial que inclui elementos como reciprocidade e harmonia com a natureza. Trata-se, no caso brasileiro, de dois aspectos relacionados, uma vez que a exclusão dos empreendimentos familiares é justificada pela

presença natural de hierarquia no âmbito familiar, o que colocaria estes em contradição com o pré-requisito de democratização das relações internas (Motta, 2010). Esta exigência, no entanto, costumou, ao longo dos anos, gerar contestações entre os atores da sociedade civil frente à presença de empreendimentos individuais ou familiares nos espaços de articulação do movimento de economia solidária<sup>69</sup>.

Já no caso equatoriano, no sentido inverso, representantes da sociedade civil costumam questionar a inclusão, na legislação e nas políticas de fomento, da economia popular com a economia solidária. Por outro lado, neste caso não se costuma contrastar organizações individuais ou hierárquicas com as coletivas e democráticas<sup>70</sup>, mas sim organizações comprometidas ou não com os princípios e a perspectiva política de transformação social da economia solidária (Roth, 2012, Calvo et al., 2020). Andino (2013) chega, nesse sentido, a propor uma diferenciação mesmo entre o segmento associativo da economia popular e a economia solidária, mostrando que, mesmo na sociedade civil equatoriana, prevalecia a vinculação da economia solidária com elementos como a reciprocidade e a relação com o meio-ambiente, destacados na lei. Também a ênfase na intencionalidade da participação na economia solidária contrasta com a postura dos militantes da economia solidária brasileira que, ao participar do mapeamento, orgulhavam-se dar a “boa nova” e de incluir coletivos que até então desconheciam o próprio conceito de economia solidária (Motta, 2010).

Passando da diferença entre os conceitos para a diferença entre os critérios adotados para mensurar a prática dos conceitos, primeiramente destaca-se a adoção, no governo brasileiro, de uma perspectiva de indiferença em relação à forma jurídica das organizações, em contraste com a associação entre *status* de organização de economia popular e solidária e formas jurídicas específicas (comunas, associações e cooperativas)<sup>71</sup>, no caso equatoriano. Essa opção teve consequências sobre o detalhamento dos critérios para reconhecimento das práticas de economia solidária, que no Brasil foram estabelecidos de forma geral, baseando-se em informações disponibilizadas em um questionário, posteriormente reduzido a sete questões: 1) forma de organização; 2) atividade Econômica identificada como principal; 3) instâncias de direção e coordenação

---

<sup>69</sup> Observando-se as diferentes propostas e normativas aprovadas, percebe-se a adoção do termo suprafamiliar apenas na portaria de 2006 e na de Novembro de 2014. Não obstante, em todas as demais propostas há menção ao caráter coletivo e/ou associativo.

<sup>70</sup> Como visto, o próprio MESSE apresenta, entre as boas práticas que o constituem, algumas experiências de produção familiar.

<sup>71</sup> As unidades econômicas populares e as formas mais simples de finanças solidárias foram relegadas a uma espécie de limbo jurídico.

do empreendimento; 4) apontamento dos itens que são decididos em assembleia geral; 5) periodicidade de realização da assembleia geral ou reunião coletiva dos sócios; 6) o número de participantes sócios; e 7) classificação nacional de atividade econômica do empreendimento.

Já no caso equatoriano, os critérios foram estabelecidos na LOEPS e associados ao procedimento de registro jurídico, com impactos diferentes sobre o conjunto de atores da economia solidária do país. Destaca-se, em primeiro lugar, que a ausência de previsão para a formalização de fundações dificultou o reconhecimento como organização de economia solidária de algumas das estruturas complexas vinculadas, especialmente, às organizações de matriz religiosa, levando-as a se formalizarem como empresas sociais, não sendo juridicamente reconhecidas como economia solidária, ou a serem reconhecidas como organizações de apoio e fomento (Vega, 2017). Já para o conjunto de organizações comunais (do setor produtivo ou financeiro) bem como para as unidades econômicas populares, não se chegou a operacionalizar na prática o procedimento de registro, deixando-as em uma espécie de limbo em relação à formalização e direcionamento das políticas públicas.

Por fim, para o caso das formas jurídicas associativas e, especialmente, cooperativas, a lei e sua regulamentação estabelecem de forma detalhada os procedimentos formais de funcionamento interno e instâncias de decisão coletiva (com definições rígidas de formatos, número de componentes, periodicidade de reunião e papéis atribuídos a cada instância). Alguns dos elementos parecem ter como objetivo garantir a rotatividade e a gestão democrática das organizações, como por exemplo o limite para reeleição nos órgãos deliberativos, o estabelecimento de limitações do aporte máximo de capital por sócio e a definição da quantidade de membros nos órgãos diretivos, mas são questionados por organizações da sociedade civil como ingerência indevida sobre seu funcionamento (Andino, 2013, 2016, Vega, 2017, Tonello, 2012). Em entrevista, ex-dirigente da SEPS reafirmou a defesa do papel supervisor do Estado ao entender essa resistência como fruto de uma tradição de ausência de controle e de existência de dirigentes perenizados em cargos de organizações que deveriam ser democráticas.

Por outro lado, apesar de serem bastante restritivos, os critérios estabelecidos pela LOEPS referem-se apenas a garantias regimentais sobre procedimentos eleitorais e de gestão, não fazendo jus à ampla definição de economia popular e solidária apresentada na lei. A própria SEPS, reconhecendo essa limitação, buscou superá-la através da

proposição de uma metodologia de balanço social a ser implementada pelas organizações monitoradas para que se possa verificar o efetivo cumprimento dos demais princípios dispostos na legislação (Paez, 2013). Dessa forma, transformou-se cada um dos princípios da LOEPS em critérios verificáveis e construiu-se uma ferramenta eletrônica que deveria funcionar inicialmente como instrumento de autocontrole pelas cooperativas. Essa ferramenta, no entanto, acabou sendo descontinuada frente a reclamações sobre os custos de preenchimento pelas organizações.

Dessa forma, verificou-se a ausência de mecanismos de verificação dos princípios estabelecidos na lei, acumulando-se denúncias sobre organizações beneficiadas pelas políticas do IEPS sem que funcionassem como economia solidária na prática (Villalba-Eguiluz et al., 2020). Essas limitações estão relacionadas não apenas aos critérios estabelecidos, mas à forma como o processo de delimitação foi operacionalizado, tema que será apresentado na próxima seção.

### 5.3 – A operacionalização e os recursos mobilizados no processo de delimitação

Como se pôde perceber pelo relato do processo de definição dos conceitos e critérios, Equador e Brasil adotaram estratégias bastante distintas para lidar com o problema da delimitação. Enquanto no primeiro foi criado um órgão responsável pelo registro, pela supervisão e pelo controle das organizações de economia solidária, no segundo optou-se pela realização de um processo participativo de busca e mapeamento destas organizações que posteriormente evoluiu para a construção de um cadastro público da economia solidária. As aproximações e contrastes entre as estratégias podem ser apreendidas através da comparação dos seus objetivos declarados:

Quadro 5: Objetivos do processo de delimitação

Atribuições da SEPS – Art. 147 – LOEPS	Objetivos do mapeamento da ES no Brasil (Brasil 2012a, p.115)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley;</i></li> <li>• <i>Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control;</i></li> <li>• <i>Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a esta Ley y disponer su registro;</i></li> <li>• <i>Fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del sector financiero popular y solidario;</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir uma base nacional de informações;</li> <li>• Favorecer o fortalecimento e a integração dos EES;</li> <li>• Favorecer a visibilidade da ES;</li> <li>• Subsidiar processos públicos de reconhecimento e certificação da ES;</li> <li>• Facilitar o desenvolvimento de estudos e pesquisas;</li> <li>• Construir índices e indicadores de avaliação apropriados à ES;</li> </ul> <p><b>Objetivo do Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários – Portaria MTE nº 1.780 de 2014</b></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autorizar</b> las actividades financieras de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario;</li> <li>• <b>Levantar estadísticas</b> de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a esta Ley;</li> <li>• <b>Imponer sanciones.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento público dos EES de modo a permitir-lhes o acesso às políticas públicas nacionais de economia solidária e demais políticas.</li> </ul>
---	---

A análise do quadro acima permite perceber que há algumas convergências nos objetivos traçados para o processo de delimitação da economia solidária em cada país, mas há também diferenças fundamentais de ênfase. Percebe-se no caso brasileiro um destaque muito maior no aspecto da sistematização da informação, agregando-se apenas em 2014 a dimensão do reconhecimento público do empreendimento econômico solidário, enquanto no Equador faz-se uma menção breve ao levantamento de estatísticas<sup>72</sup> e destaca-se o controle e a sanção, associando o reconhecimento público à outorga de personalidade jurídica<sup>73</sup>. Propõe-se, a partir desse contraste, categorizar os diferentes objetivos do processo de delimitação em uma escala de coercividade:

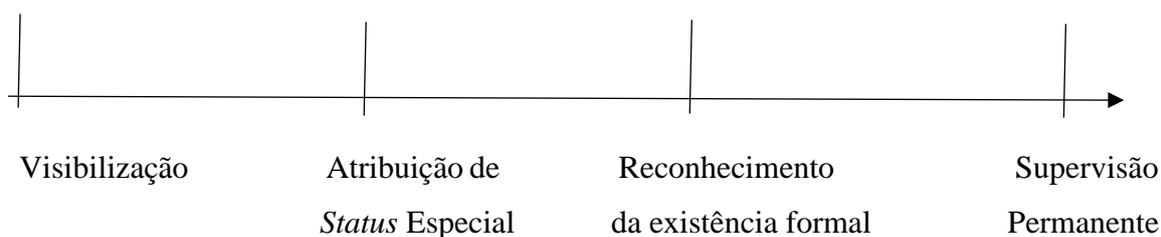


Figura 3: Objetivos da delimitação do sujeito da política pública ordenados por grau de coercividade.

Sob essa perspectiva, é possível perceber que o problema da delimitação foi abordado a partir de objetivos e procedimentos bastante distintos, o que foi identificado pelo movimento de economia solidária de cada país. Enquanto no Brasil o FBES se ressentia do *déficit* de reconhecimento público do empreendimento de economia solidária (Forte, 2019) e apontava como grande avanço da LOEPS a construção de um sistema próprio de registro jurídico (Tygel, 2011), no Equador o MESSE criticava os excessos de fiscalização e controle (Vega, 2017) e apontava o mapeamento brasileiro como exemplo

<sup>72</sup> Em artigo assinado pelo superintendente (Jácome e Ruiz-Rivera, 2013, p.133, 134), a função de visibilização e dimensionamento da economia solidária aparece com um pouco mais de destaque em comparação à LOEPS.

<sup>73</sup> Destaca-se a utilização no texto da LOEPS (art. 129) da expressão “medidas de ação afirmativa”, a serem usadas a favor das pessoas e organizações abrangidas pela lei, implicando o reconhecimento da necessidade de oferecer tratamento diferenciado a sujeitos econômicos historicamente excluídos das políticas públicas.

de incorporação de amplos setores da sociedade civil na identificação da economia solidária (Andino, 2013). Na sequência cada um dos casos será descrito separadamente.

### *5.3.1 Equador: ênfase na supervisão e controle através da autoridade*

Começando pelo Equador, destaca-se o papel da SEPS, criada em 2013 para assumir as funções de registro e controle das organizações de economia solidária antes desempenhadas por órgãos distintos: a) Superintendência de Bancos e Seguros que, responsável pelas maiores cooperativas de crédito, tinha um trabalho considerado tecnicamente bom, mas sem considerar as especificidades do cooperativismo; b) Direção Nacional de Cooperativas, responsável pelas demais cooperativas, considerada pelo próprio Correa como um antro de corrupção, desordem e sujeira (Vega, 2017); c) ministérios dispersos que então eram responsáveis pelo registro de associações com os quais se relacionavam; e d) Secretaria de Povos e Nacionalidades, que até então era responsável pelo registro das comunidades.

Na criação da SEPS, Jácome<sup>74</sup> e Ruiz-Rivera (2013) informam que o trabalho inicial de registro enfocaria as associações e cooperativas, devendo as comunidades (2.593 até então registradas na Secretaria de Povos e Nacionalidades) e as caixas de crédito e bancos comunais (estimadas em 12.000 atuando informalmente) serem registradas em um momento posterior. Esta etapa seguinte acabou nunca se concretizando, haja vista que Pazos et al. (2018) informam que, em dezembro de 2017, havia apenas 33 organizações comunitárias registradas frente a 9.621 associações e 2.659 cooperativas.

De acordo com entrevista realizada, a gestão da SEPS optou por priorizar aquelas organizações com maior movimentação financeira, cuja ausência de monitoramento e controle implicaria em maiores riscos e perdas para os seus associados. Pode-se perceber que a priorização desse objetivo do processo de delimitação acabou por trazer prejuízos para o cumprimento dos demais, pois uma série de organizações identificadas com a economia solidária acabaram se vendo invisibilizadas, sem reconhecimento para acesso a políticas públicas e relegadas a um limbo jurídico.

Para o caso das organizações priorizadas, as associações e cooperativas, o foco inicial da SEPS foi promover a adequação dos estatutos das organizações já existentes e a realização de processos eleitorais, o que garantiria a adequação do funcionamento das

---

<sup>74</sup> Hugo Jácome ocupou a posição de Superintendente em todo o governo Rafael Correa.

organizações às disposições da nova lei (Jácome e Ruiz-Rivera, 2013). A SEPS disponibilizou então um conjunto de estatutos padronizados de acordo com o setor de atividade e do tamanho das organizações cuja adoção facilitaria o trâmite e a aprovação do registro. Dentre as críticas colocadas a esse processo, destacam-se as menções à indução de modelos pré-definidos como restrição à identidade e autonomia das organizações; e aos custos e pré-requisitos burocráticos impostos, como, por exemplo, exigência de capital mínimo para a constituição das organizações e imposição de obrigações contábeis que tornavam mais onerosa a operação como OEPS do que como pessoa natural (Minadeo, 2014, Andino, 2016).

Com o tempo, diversas normas e regulamentações infralegais foram acrescentadas à LOEPS: em 2014 foi publicado o Código Orgânico Monetário e Financeiro, especificando procedimentos referentes ao Setor Financeiro Popular e Solidário; em 2015 foram publicadas normas regulamentando assembleias gerais e processos eleitorais de membros dos conselhos das cooperativas e atualizando os estatutos sociais; em 2016 normas direcionadas às boas práticas de governo cooperativo, prudência financeira e administração de risco, e em 2017 normas para os processos de auditoria interna. De acordo com Pazos et al. (2018), foram 131 normas emitidas por quatro órgãos distintos no período entre 2012 e 2017.

Este extenso processo de normatização embasou as atividades de supervisão, organizadas em três etapas (Jácome e Ruiz-Rivera, 2013, SEPS, 2017):

1. Identificação de alertas: recebimento de um conjunto de informações das organizações (com maior detalhamento quanto maior a escala de atuação) e construção de indicadores relacionados à eventual deterioração dos níveis de risco, adequação a padrões técnicos e disposições relacionadas a bom governo, solvência, liquidez, limites de crédito, limites de operação, condições para reestruturação, refinanciamento e operações. A obtenção das informações tem como objetivo antecipar potenciais problemas, gerar alertas e construir um plano de supervisão (36.149 formulados e 31.492 cumpridos até 2017);
2. Inspeção em campo conforme o nível de risco identificado na organização, podendo ser: a) integral – com avaliação de estrutura de governança, gestão de riscos, consistência econômica e financeira e cumprimento do balanço social declarado; b) focalizada; ou c) levantamento de informação – levantamento geral ou verificação de denúncias. Aponta-se a realização de

visitas a 491 organizações do setor financeiro e a 326 do setor não financeiro até 2017;

3. Monitoramento e controle: acompanhamento à distância do cumprimento das recomendações propostas na inspeção de campo e cumprimento de requerimentos normativos.

Os procedimentos de controle e fiscalização foram segmentados de acordo com critérios relativos ao tamanho das cooperativas organizadas e divididas entre aquelas pertencentes ao setor financeiro e ao não financeiro. Considerando-se o conjunto total de organizações acompanhadas, identificou-se ao longo dos anos 295 ocorrências com indícios de responsabilidade penal, especialmente casos de falência fraudulenta e peculato. A ênfase maior é dada para as Organizações do Setor Financeiro Popular e Solidário, tendo o monitoramento atingido 100% das organizações registradas (SEPS, 2017). Já no que se refere ao setor não financeiro, até abril de 2017 haviam sido visitadas 305 cooperativas (193 de transporte) e apenas 21 associações. Aponta a SEPS (2017) que o acompanhamento é feito por profissionais especializados em cada grupo de atividade econômica monitorado (transporte, habitação, produção etc.).

Dentre as críticas mais específicas ao processo de supervisão, Aucancela (2018) aponta que a definição das visitas a partir de um perfil de risco fazia com que apenas as maiores organizações ou aquelas denunciadas fossem visitadas, sem a existência de um trabalho preventivo. Em linha semelhante, Vásquez (2013), gerente de uma cooperativa de crédito, reivindica capacitações para que os dirigentes das cooperativas fortaleçam sua capacidade de autocontrole, favorecendo um processo de desconcentração das atribuições da SEPS. Já Hidalgo (2018) identificou que o trabalho de supervisão junto a cooperativas de transporte identificou desvios legais relacionados a privilégios na distribuição de rotas pelas cooperativas, porém, as sanções estabelecidas costumavam ser direcionadas à cooperativa como um todo, penalizando o conjunto de associados e não os dirigentes responsáveis pelos desvios.

A crítica mais geral, formulada por Vega (2017), aponta para o uso excessivo de mecanismos de controle com o intuito de moldar os atores da economia popular e solidária com base em critérios pré-estabelecidos, incluindo até o impedimento da criação de novas cooperativas em áreas consideradas como já atendidas (informação confirmada em entrevista com dirigente da SEPS). Para a autora, trata-se, portanto, de uma ideologia

na qual o Estado se coloca como ente superior à sociedade civil, capaz de garantir a autogestão e o bom funcionamento das cooperativas através da sua supervisão.

Frente às críticas ao excesso burocrático, um avanço que se mostrou efetivo foi a reforma da regulamentação da LOEPS, de 2015, que teria sido, segundo um entrevistado da sociedade civil, resultado da incidência direta de um dirigente de organização de matriz religiosa sobre o presidente Correa. A criação do serviço simplificado de constituição e registro de organizações não-financeiras permitiu a redução do tempo de formalização das associações de três meses para três dias, facilitando a obtenção do Registro Único de Contribuinte, o que provocou um aumento de 3.959 para 7.532 associações registradas em poucos anos (SEPS, 2017).

No que se refere aos recursos mobilizados, percebe-se que o processo de delimitação no Equador foi fortemente baseado na utilização de recursos de autoridade e organização com priorização das dimensões de formalização, de supervisão e de controle subordinando as dimensões de visibilização e de atribuição do *status*. Com a não utilização de recursos de nodalidade<sup>75</sup>, muitas das organizações mais frágeis economicamente e mais informais acabaram desamparadas e invisibilizadas pela política pública, que priorizou de um lado as cooperativas de crédito e de outro as associações formadas a partir da própria mobilização criada pelo Estado na implementação de suas políticas.

### 5.3.2 Brasil: ênfase na visibilização através da nodalidade

Se no caso do Equador o problema da delimitação teve seus objetivos condensados pela atuação da SEPS, no Brasil ele foi abordado de maneira gradual e fragmentada, sem que se tenha realizado avanços nos aspectos referentes à formalização e implementação de mecanismos de supervisão e controle. A maior ênfase foi dada ao aspecto da visibilização, representada pela apresentação de uma demanda, pelo GT brasileiro de economia solidária (antes da criação do FBES e da SENAES), de realização de um mapeamento nacional que permitisse conhecer a realidade da economia solidária.

Em sua primeira versão, o mapeamento foi realizado através do estabelecimento de parcerias entre a SENAES e as entidades executoras estaduais indicadas por comissões gestoras compostas por representantes dos fóruns locais, das universidades e da unidade

---

<sup>75</sup> Entende-se que o estabelecimento de parcerias e mecanismos de participação permitiria a aproximação das experiências menores e mais distantes do olhar estatal.

local do Ministério do Trabalho<sup>76</sup>. As executoras foram responsáveis pela contratação de pesquisadores, em geral profissionais e militantes que já atuavam com a economia solidária, que se somaram aos participantes voluntários das comissões estaduais, o que permitiu ampliar “o potencial do SIES para identificação e reconhecimento da ES nos estados”, levando a superação das metas pré-estabelecidas inclusive com a descoberta de empreendimentos fora de qualquer listagem prévia da SENAES (2012a, p.125). Se esta grande mobilização de parcerias e a participação social no processo de implementação pode ser entendida como mobilização de recursos de nodalidade, o seu fortalecimento aparecia também como resultado buscado pelo mapeamento. Destaca-se, nesse sentido, a entrega de um folder da SENAES e de um convite à participação no fórum local para cada empreendimento mapeado (Motta, 2010).

Considerado um sucesso, o mapeamento teve como grande resultado a reafirmação da efetiva existência da economia solidária no Brasil, impulsionando a repetição da experiência em 2009. Desta vez a operacionalização foi realizada com a intermediação da FINEP (órgão ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia) para a contratação de entidades que se responsabilizaram por regiões inteiras. Apesar dos avanços na reformulação do questionário e na construção de uma tipologia dos empreendimentos, os resultados decepcionaram especialmente pela redução do número total de empreendimentos encontrados (de 21 para 19 mil). Não há um diagnóstico claro para os motivos dessa redução, com apontamento de diferentes fatores explicativos como: mudanças metodológicas que levaram a maior rigor na aplicação de critérios (Ogando, 2013), problemas na operacionalização e contratação das entidades (Cunha, 2012), ou a efetiva redução no número de empreendimentos existentes devido ao aumento da participação do trabalho assalariado ou da formalização de Microempreendedores Individuais no período (Forte, 2019).

Seja como for, a SENAES não repetiria a estratégia do mapeamento, buscando avançar, no período seguinte, na construção de procedimentos que oferecessem o reconhecimento público aos empreendimentos solidários. A demanda da sociedade civil nesse sentido se acentuou com o sucesso de políticas de compras públicas e de crédito direcionadas aos agricultores familiares, tendo sido apresentada pelos atores envolvidos

---

<sup>76</sup> As entidades foram contratadas através de convênio guarda-chuva estabelecido entre a SENAES e a Fundação Banco do Brasil.

na construção da política de comércio justo e solidário<sup>77</sup>. Nesse contexto, decidiu-se por adequar um projeto que já estava em execução, em parceria com a Rede Xique-Xique do Rio Grande do Norte, para apoiar o desenvolvimento do processo de reconhecimento público do empreendimento de economia solidária (Antunes e Conti, 2020).

Desenvolveu-se então uma proposta de cadastro que incorporou acúmulos históricos do mapeamento e das discussões sobre comércio justo formalizada através da Portaria nº 374/2014 do Ministério do Trabalho, depois reformulada pela Portaria nº 1780/2014. Todos os empreendimentos que constavam na base do último mapeamento de economia solidária foram considerados automaticamente cadastrados e se possibilitou novas adesões através do preenchimento de um formulário eletrônico de auto cadastro, cujas respostas eram enviadas para análise e deliberação por comissões municipais e estaduais<sup>78</sup>. Apesar de não atingir o nível de lei federal, o *status* ofertado pelo Ministério do Trabalho chegou a ser reconhecido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que facilitou aos empreendimentos a regularização sanitária de suas atividades, e por governos estaduais, como o da Bahia, que desonerou empreendimentos cadastrados de pagamento de impostos estaduais (Reis e Almeida Filho, 2017).

Apesar desse avanço, uma grande parcela dos empreendimentos ainda tinha seu atendimento pelas políticas públicas dificultado pela manutenção de uma situação de informalidade. Pelos dados do mapeamento de 2012, 30,5% dos empreendimentos encontrados eram informais, 60% estavam formalizados como associações, 8,8% como cooperativas e 0,6% como sociedades mercantis. De forma geral, pouco se avançou na construção de mecanismos de facilitação do registro jurídico dos empreendimentos. Com a possível exceção do PLP 93/2007, que propôs criar a figura jurídica dos bancos populares de desenvolvimento solidário<sup>79</sup>, houve debates, mas não se avançou na formulação de uma proposta para a criação de uma pessoa jurídica específica para o empreendimento de economia solidária (Sanchez, 2012 e Cunha, 2012). A opção de

---

<sup>77</sup> A construção de um mercado diferenciado pressupõe a identificação dos atores que nele participam, o que implicou a necessidade de construção de um processo de reconhecimento público dos EES para que, do conjunto destes, pudesse ser identificado aqueles efetivamente praticantes do comércio justo e solidário. Este tema será retomado no sexto capítulo desta tese.

<sup>78</sup> A portaria prevê que as comissões sejam compostas por 50% de representantes de redes de empreendimentos, 25% de entidades de apoio e fomento e 25% do governo, mantendo-se a forte mobilização de recursos de nodalidade.

<sup>79</sup> A figura dos bancos populares de desenvolvimento é inspirada na trajetória do Banco Palmas e constituir-se-ia em uma figura jurídica com possibilidade de realização de operações de crédito. Após longa tramitação na câmara, o projeto encontra-se na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados desde 2013, tendo sido arquivado e desarquivado ao fim das legislaturas no início de 2015 e início de 2019.

formação de associações, por outro lado, é vista como uma solução próxima da informalidade devido à restrição imposta pelo código civil à realização de atividades com finalidade econômica e às dificuldades de emissão de nota fiscal (Gaiger, 2019, Kruppa et al., 2012). Frente a esse cenário, a opção buscada foi a de realizar alterações na antiga lei geral do cooperativismo, de 1971, enfrentando uma forte oposição da OCB.

Essa disputa havia se iniciado antes mesmo da criação da SENAES, em 1999, quando foram apresentados dois projetos de reforma da lei: um pelo senador Osmar Dias, vinculado à OCB, posteriormente encampado no governo Lula pelo Ministério da Agricultura, e outro pelo senador Suplicy, vinculado às demandas da economia solidária e posteriormente encampado pela SENAES. Kruppa et al. (2012) apontam que as principais divergências estão relacionadas a questões de representação, registro e controle das cooperativas e a tentativas de inclusão de elementos que poderiam aprofundar ainda mais o caráter empresarial do cooperativismo, como a possibilidade de admissão de empresas com fins lucrativos como sócias da cooperativa e de previsão de desigualdade de poder de voto em estatuto.

Chegou-se a construir uma solução de consenso em 2010 contemplando elementos dos dois projetos concorrentes. Dentre as demandas da economia solidária, destaca-se o reconhecimento da UNICOPAS como entidade nacional de representação do sistema cooperativista, a liberdade de filiação a entidades nacionais e a exclusão da possibilidade de existência de poderes de voto desiguais dentro das cooperativas. Manteve-se, por outro lado, a obrigatoriedade de registro das cooperativas nas Juntas Comerciais, vistas como controladas pela OCB<sup>80</sup>. Apesar do consenso temporário, esta versão do projeto nunca chegou a ser definitivamente aprovada, tendo seu trâmite diversas vezes interrompido por emendas de congressistas vinculados ao agronegócio e à OCBfunci0.

Outro caminho por meio do qual se buscou facilitar o registro jurídico das cooperativas foi o de alterações na legislação específica para as cooperativas de trabalho. Neste caso, a SENAES conseguiu a aprovação da Lei nº 12.690/2012 que reduziu o número mínimo de sócios necessários para a conformação de uma cooperativa e inseriu restrições a disparidades na distribuição dos excedentes dentro das cooperativas e

---

<sup>80</sup> Uma emenda feita na Comissão de Finanças e Tributação ao PL 4.685/2012 (lei da economia solidária) buscou reverter essa situação ao propor que “os empreendimentos econômicos solidários poderão registrar-se no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, independentemente de sua forma societária”. De acordo com Silva e Silva (2015), o acréscimo dessa emenda fez a OCB se mobilizar para dificultar a tramitação do PL.

obrigatoriedade de garantir direitos mínimos aos trabalhadores associados<sup>81</sup>. O objetivo destes dois últimos itens foi o de diferenciar as cooperativas de trabalho autênticas das “cooperगतos”, criadas para fraudar a legislação trabalhista, evitando que as primeiras fossem autuadas por fiscais do trabalho buscando impedir a organização das segundas. A lei previu também a criação de um programa de fomento denominado PRONACOOOP para apoiar as cooperativas autênticas com dificuldades de garantir direitos mínimos aos seus associados.

Apesar das boas intenções, os atores da economia solidária se dividiram em relação à nova legislação, com UNICAFES, MNCR e FBES apontando uma excessiva tutela do Estado sobre os empreendimentos em contraposição à posição da SENAES, UNISOL e até mesmo da OCB (Pereira e Silva, 2012). O argumento da SENAES, especificamente, foi de que o trabalhador cooperado deveria ser entendido a partir da sua dupla condição, de proprietário e trabalhador, sem autonomia total, posto que está subordinado à decisão do conjunto de trabalhadores em assembleia (Sanchez, 2012). Frente ao impasse entre os atores, a lei nunca chegou a ser regulamentada, o que limitou a sua efetividade.

Como agravante das dificuldades em avançar na revisão da legislação cooperativista está o contraste com as facilidades tributárias e regulatórias cedidas para microempresas e microempreendedores individuais, ofertadas a partir da Lei nº 123 de 2006. Nesse sentido, a própria SENAES (Brasil, 2012a) reclamou publicamente da ausência de apoio do restante do poder executivo à extensão dos benefícios desta lei para as pequenas cooperativas. Em comparação, se no Equador reclama-se da concessão de benefícios equivalentes para a economia popular e para a economia solidária, no Brasil verifica-se uma situação de efetiva desvantagem da economia solidária em relação ao empreendedorismo individual.

De forma geral, o que se pode concluir sobre a operacionalização do processo de delimitação do Brasil é que este conseguiu obter sucesso na oferta de visibilidade à economia solidária, mas teve o avanço nos demais objetivos da delimitação limitados pela dificuldade na mobilização de recursos de autoridade. Dessa forma, a atribuição de *status*

---

<sup>81</sup> As cooperativas de trabalho foram classificadas em cooperativas de produção (aquelas detentoras dos meios de produção) e cooperativas de serviço para prestação de serviços especializados sem pressuposto de relação de empregos. Devido à maior fragilidade em relação à subordinação do trabalho, estas deveriam cumprir de forma mais restrita a garantia dos direitos trabalhistas. Cooperativas de trabalho associado, em que cada trabalhador realiza seu trabalho individualmente e se juntam para comercializar os produtos, foram excluídas da lei.

especial ficou restrita a uma portaria do Ministério do Trabalho e os empreendimentos de economia solidária se depararam com uma legislação que traz bastante restrições e dificuldades para a sua formalização.

#### **5.4 – Consideração finais ao Capítulo: síntese das escolhas de delimitação**

Este Capítulo apresentou o quadro analítico desenvolvido para comparar as tentativas de transformação institucional através da economia solidária em cada país, bem como as ações realizadas no primeiro dos eixos propostos para análise das características substantivas da política, que dizem respeito à delimitação do sujeito da política. Esta seção final busca apresentar uma síntese comparativa destas ações levando em conta tanto as escolhas e definições substantivas tomadas quanto a combinação de recursos mobilizado para sua implementação.

É possível perceber, no Brasil, a existência de uma diferenciação forte em relação à economia popular não solidária, associada a uma ênfase na democracia como diferencial da forma solidária de organização que remete à influência do conceito de autogestão. Já no Equador, a definição conceitual enfatiza menos a democracia e a organização coletiva, havendo maior referência às práticas de reciprocidade e uma opção nítida pela integração da economia popular à economia solidária. Por outro lado, verifica-se uma divergência entre os conceitos estabelecidos na lei e os critérios operacionalizados pela SEPS para delimitação das organizações participantes do setor popular e solidário da economia, resultando na incorporação no processo de delimitação apenas das organizações coletivas mais estruturadas.

Esta divergência é, em parte, fruto das escolhas feitas pelo país para a organização dos procedimentos de delimitação do sujeito. A opção pela ênfase nos procedimentos de supervisão e controle fez com que o trabalho da SEPS fosse direcionado às organizações que operam maior volume de recursos e, mesmo dentre essas, fosse limitado a supervisão de boas práticas de gestão financeira e de cumprimento de procedimentos regimentais. Desconsiderou-se, com isso, o conjunto diverso de princípios previstos na LOEPS, bem como não se conseguiu garantir a visibilização e a atribuição do *status* de economia solidária àquelas organizações que se mantiveram na informalidade.

No caso brasileiro, em oposição, durante a maior parte do período de execução da política enfatizou-se o objetivo de promoção da visibilidade da economia solidária, levando onze anos para que se adaptasse os procedimentos adotados no mapeamento para a construção de um processo formal de atribuição do *status* de empreendimento de economia solidária às organizações que desejassem ser reconhecidas. Um grande

destaque da metodologia desenvolvida foi a participação da sociedade civil nos processos de delimitação do sujeito, com a sua incorporação nas comissões responsáveis por decidir pelo reconhecimento ou não dos empreendimentos de economia solidária. A limitação, por outro lado, foi o baixo nível de reconhecimento público do *status* oferecido através desse processo participativo, nunca tendo chegado a ser reconhecido em legislação federal nem sido associado a um processo facilitado de formalização jurídica dos empreendimentos identificados como solidários.

Essas características do caso brasileiro podem ser diretamente vinculadas à dificuldade de mobilização de recursos de autoridade para a realização de mudanças legislativas e à opção pela utilização de uma composição de recursos de nodalidade e tesouro (na contratação de parcerias) para a operacionalização do processo de delimitação. Especialmente a nodalidade é reconhecida pelo governo na afirmação de que “o modelo de gestão participativa ampliou o potencial do SIES para identificação e reconhecimento da ES nos estados” (Brasil, 2012a, p. 126). No caso do Equador, em contraste, o relato demonstrou a abundância na utilização de recursos de autoridade, com a emissão de 131 normas, cujo cumprimento foi garantido através da mobilização de recursos de organização. A SEPS chegou a ter quatro unidades em funcionamento no país e mais de 600 servidores públicos trabalhando no processo de supervisão e controle das organizações de economia popular e solidária (SEPS, 2017).

Constrói-se, dessa forma, o seguinte quadro síntese para o primeiro dos eixos substantivos nos quais se analisou a política:

Quadro 6: Síntese comparativa das ações de delimitação do sujeito da política

	<b>Equador</b>	<b>Brasil</b>
<b>Conceito e critérios</b>	Aproximação com a economia popular e conceituação mais ampla, incluindo a reciprocidade.	Diferenciação com a economia popular e ênfase na democracia.
<b>Objetivo enfatizado</b>	Supervisão, controle e atribuição de <i>status</i> especial vinculada à formalização.	Visibilização e, posteriormente, atribuição de <i>status</i> especial.
<b>Combinação de recursos<sup>82</sup></b>	Autoridade e organização.	Nodalidade e tesouro.

<sup>82</sup> Esta síntese comparativa destaca a combinação dos recursos escolhida por cada país e não o total de recursos utilizados em cada caso. Aponta-se, desta forma, que dentre as modalidades de recurso disponíveis o Brasil utilizou mais o recurso de tesouro do que o de organização e autoridade, ainda que seja possível que em termos absolutos a política equatoriana tenha mobilizado um orçamento maior que a brasileira.

No Capítulo seguinte, serão analisados os três eixos constituídos por ações direcionadas diretamente à prestação de serviços para os sujeitos assim delimitados.

## **6 – COMPARANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: O TRINÔMIO DE ACESSOS E AS DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL**

Dando continuidade à comparação das políticas públicas iniciada no Capítulo anterior, este Capítulo é dividido em quatro seções: as três primeiras apresentam as ações realizadas em cada um dos eixos que compõem o trinômio de acessos oferecidos pelos governos aos sujeitos da política: conhecimento, mercado e capital. Em cada seção, as ações são divididas entre as principais modalidades adotadas pelos países, apresentando ao fim uma síntese comparativa que destaca as principais diferenças encontradas entre os países e a combinação de recursos priorizada por cada um.

A quarta e última seção conclui o Capítulo com a identificação de diferenças de âmbito geral na estratégia de transformação institucional que cada governo buscou promover através da implementação de políticas públicas de economia solidária.

### **6.1 – Acesso a conhecimento**

Dentre os eixos temáticos analisados, o de acesso a conhecimento é aquele que engloba o conjunto mais diversificado de ações. A análise procede com a sua divisão em quatro modalidades de ação:

- Ações de formação e qualificação: São aquelas ações que compreendem, de maneira geral, a realização de cursos ou oficinas formativas para atores já envolvidos na economia solidária;
- Ações de assessoramento técnico: Entende-se como parte desta categoria aquelas ações de acesso ao conhecimento direcionadas a elementos específicos do processo produtivo ou organizacional dos empreendimentos; muitas vezes envolvem a produção de instrumentos de planejamento como planos de negócios, planos de sustentabilidade econômica, entre outros;
- Ações de mobilização comunitária, articulação e disseminação da temática: engloba um conjunto de ações cujo enfoque principal é entendido como propagar a temática da economia solidária para públicos que até então a desconheciam ou não tinham um envolvimento direto;
- Ações de incubação: Trata-se de uma metodologia desenvolvida especificamente no caso brasileiro na qual conjuga-se acompanhamento

periódico *in loco* com um conjunto de atividades que compreendem formação e assessoramento técnico.

### 6.1.1 Acesso a conhecimento através de ações de formação e qualificação

A apresentação das ações de formação e qualificação realizadas no Equador toma como ponto de partida a curta referência ao tema realizada na LOEPS, no item 5, do seu artigo nº 132:

Educación e Capacitación – En todos los niveles del sistema educativo del país, se establecerán programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados con los objetivos de la presente Ley, particularmente en áreas de la producción y/o comercialización de bienes o servicios (Equador, 2011a).

Depreende-se desse trecho duas características importantes das ações do governo:

1) ênfase no aproveitamento das instituições já existentes no sistema educativo do país; e  
2) uma visão pragmática dos objetivos da capacitação com ênfase nas áreas técnicas de produção e comercialização. Prova de que estas características previstas na lei refletem na prática da política pública é a crítica realizada por estudiosos e atores da sociedade civil. Lanas (2013), por exemplo, critica a falta de abordagem nas políticas desenvolvidas pelo ministério, de fundamentos teóricos e de princípios que ajudem os atores da EPS a se visualizarem como agentes de mudanças de um modelo econômico.

Na mesma linha, Andino (2013, 2016) questiona a possibilidade de construção e fortalecimento de iniciativas de economia solidária sem o investimento na construção de capacidades de ação coletiva e na vivência de experiências que aproximem as organizações do paradigma do Sumak Kawsay. Aponta ainda que o predomínio da visão instrumental de formação está relacionado à opção de operacionalização das ações diretamente por instituições públicas ocupadas por funcionários sem nenhuma experiência anterior com economia solidária.

Estes elementos críticos são corroborados também pela análise do plano de capacitação e pelas informações presentes nos informes de gestão elaborados pelo IEPS (Lara, 2013, IEPS, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018), nos quais fica explícito que a grande maioria das ações foi desenvolvida pela equipe própria do instituto ou por outras instituições governamentais. A lógica estruturante do plano de capacitação é a oferta de formação aos beneficiários dos programas prioritários do instituto, cuja ênfase principal

é a promoção do acesso a mercado ou do acesso a capital<sup>83</sup>. Especificamente a ênfase no suporte aos programas de compras públicas é expressa na definição da situação problema a ser enfrentada pelo plano: “*bajo nivel de la EPS em la oferta y baja participación en la demanda pública*” (Lara, 2013, p22). O plano define temas transversais de capacitação, aplicados aos beneficiários de todos os programas (organizados em dois módulos de capacitação), estando os demais temas organizados em um módulo de capacitação específico.

O primeiro dos módulos transversais, cuja oferta é de responsabilidade do próprio IEPS, enfatiza elementos vinculados à definição operacional de economia popular solidária presente na LOEPS, especialmente o estudo do marco legal e os processos de formalização e registro das organizações. Destaca-se a ausência de um debate mais conceitual sobre economia solidária e sobre a proposta de construção de um sistema econômico social e solidário. Já o segundo módulo é oferecido pelo Serviço Equatoriano de Capacitação Profissional (SECAP)<sup>84</sup> e se dedica ao ensino de princípios básicos de administração de negócios, mais uma vez sem referência às especificidades dos processos de gestão coletiva e democrática. O terceiro módulo, por fim, também tem a oferta prevista pelo SECAP<sup>85</sup>, sendo de conteúdo técnico específico aos setores econômicos trabalhados em cada programa com ênfase no aprimoramento das capacidades de produção, comercialização e distribuição. Tomado em conjunto, percebe-se que o plano de capacitação destaca uma visão realmente bastante pragmática.

Nesse sentido, a forte articulação com o SECAP (incluindo a disposição em lei de que este órgão deve priorizar as demandas da economia solidária) reforçou a capacidade de atendimento das demandas mais técnicas de qualificação profissional. Por outro lado, verificou-se um *déficit* na oferta de conteúdo mais relacionado à realidade da economia solidária. Apenas em 2015 verificou-se o lançamento de uma ação que enfatizou a promoção do associativismo com o lançamento do programa “*Hilando Juntos*”, no qual o IEPS formou uma equipe de 35 técnicos responsáveis por oferecer formação e promover a organização coletiva de costureiros que forneciam separadamente uniformes escolares no programa de compras públicas (IEPS, 2016).

---

<sup>83</sup> Por isso os programas em si serão detalhados nas próximas seções desse capítulo.

<sup>84</sup> O SECAP é um órgão vinculado ao Ministério do Trabalho do Equador, criado em 1966. O Decreto Executivo nº 680 de 2011 atribuiu ao SECAP a responsabilidade de propor um plano anual de capacitação para os grupos de atenção prioritárias e para os atores da economia popular e solidária.

<sup>85</sup> Nesse caso específico, prevê-se a possibilidade de oferta de formações por universidades e escolas superiores.

Além do instituto, é de se destacar que a SEPS e a CONAFIPS também ofereceram ações diretas de capacitação para as OEPS em seu âmbito de atuação. No caso da SEPS, foram realizados seminários a respeito dos procedimentos de registro e monitoramento necessários para a formalização das organizações, e no da CONAFIPS ofertou-se um programa de apoio às organizações do setor financeiro popular e solidário que não foram julgadas preparadas para tomar empréstimos<sup>86</sup>. Houve, por fim, uma situação específica na qual se possibilitou a realização de ações por meio de parcerias. Frente à presença de um dispositivo na LOEPS demandando a comprovação de realização de cursos por dirigentes das cooperativas, o IEPS estabeleceu procedimentos de acreditação de pessoas jurídicas aptas a ofertá-los.

Passando para a apresentação do caso brasileiro, percebe-se, no sentido contrário ao equatoriano, uma forte ênfase nos aspectos emancipatórios e políticos do conteúdo formativo e na realização de parcerias com a sociedade civil. Estas opções, por outro lado, geraram críticas a respeito das dificuldades na oferta de conteúdos mais técnicos de formação e da capacidade de coordenação de um conjunto de ações visto como pulverizado. No período inicial da secretaria, entre 2004 e 2008, foram atendidos através do convênio guarda-chuva com a FBB 15 heterogêneos projetos de formação, com destaque para o projeto apresentado pela Concrab/MST e para a formação de duzentos agentes do fórum gaúcho de economia solidária (Cunha, 2012, Brasil, 2012a). Após esse primeiro período, a SENAES começou a trabalhar por meio de editais, sendo que, na grande maioria das chamadas públicas lançadas pela secretaria, incorporou-se a possibilidade de realização de atividades de formação em meio a outras atividades previstas.

A principal estratégia desenvolvida pela SENAES para a articulação do conjunto das atividades formativas presentes nas diversas parcerias foi a de construção de centros de formação em economia solidária (seis regionais e um nacional), uma demanda historicamente reivindicada pelo próprio FBES. Duas chamadas públicas, em 2007 e 2012, foram lançadas para o estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil para o estabelecimento destes centros. Apesar da transferência de recursos para as entidades executoras regionais, esperava-se que estas se subordinassem a conselhos gestores formados em cada centro com representantes de fóruns da SENAES e de redes de empreendimentos. A principal novidade na segunda chamada foi a incorporação da

---

<sup>86</sup> Essa ação será descrita na seção 6.3.

proposta de organização de núcleos temáticos em cada um dos centros (com os temas de formação, finanças solidárias, comercialização e comércio justo e solidário, e redes de cooperação), buscando fortalecer o seu caráter transversal (Brasil, 2013).

Havia uma expectativa de que as atividades dos centros fossem capazes de combinar elementos políticos e técnicos de forma a “fortalecer seu potencial de inclusão social e de sustentabilidade econômica, bem como sua dimensão emancipatória” (Brasil, 2012a, p. 148). Análise de Laporte (2013) sobre o centro de formação no Estado de São Paulo aponta a existência de uma tensão entre representantes dos empreendimentos, que tendem a demandar conteúdos mais técnicos/pragmáticos, e representantes de entidades de apoio que tendem a enfatizar a formação de caráter político/pedagógico, com a balança pesando para o lado das entidades (conteúdos políticos/pedagógicos foram dominantes em cinco dos seis cursos estaduais e treze das vinte oficinas locais). O currículo da formação político/pedagógica também é em si objeto de críticas. Laporte (2013) indica um excessivo autocentrismo das discussões e materiais produzidos, com poucos avanços na proposta de construção de um currículo básico para a economia solidária, enquanto Alaniz (2012) critica a ausência de uma perspectiva mais claramente anticapitalista.

No que diz respeito à forma de operacionalização, aponta-se uma escassez de orçamento para a contratação de recursos humanos. A tentativa de compensar essa falta com a atuação voluntária de entidades cogestoras agravou as dificuldades de estabelecer uma ação mais coordenada da política. Neste sentido, Alaniz (2012) aponta que os centros tinham dificuldade em cumprir as expectativas da SENAES de se constituírem como espaços de referência ao qual governos municipais e estaduais, por exemplo, poderiam recorrer para aprender mais sobre economia solidária. De fato, em entrevista com atores da sociedade civil, foi-nos relatado que os centros de formação eram vistos como um espaço prioritariamente de articulação do movimento de economia solidária, e não como responsáveis pela articulação de um conjunto de políticas públicas de formação.

Por outro lado, a ausência de uma proposta de qualificação mais técnica/produtiva foi uma dificuldade sempre presente ao longo do processo de implementação da política pública. Percebe-se que havia maiores possibilidades no período entre 2004 e 2012, nos quais a política de qualificação profissional era de responsabilidade do Ministério do Trabalho. Ainda em 2003, os trabalhadores da economia solidária foram reconhecidos como população prioritária do Plano Nacional de Qualificação, o que possibilitou o lançamento posterior do Planseq Ecosol com a conjugação de recursos da SENAES e do

Fundo de Amparo ao Trabalhador para ações de capacitação desenvolvidas pelas principais organizações de empreendimentos de economia solidária (ANTEAG, UNISOL, Brasil, Concrab e UNICAFES) além de organizações territoriais vinculadas à Caritas, como o projeto Esperança/Cooesperança (Brasil, 2012a).

Estudo de Alaniz (2012) a respeito de uma dessas parcerias específicas (para fortalecimento da Rede Abelha em estados do Nordeste) aponta a capacidade de conciliar formação política (focada nos valores da cooperação e associativismo<sup>87</sup>) e qualificação técnica a respeito das peculiaridades do processo de criação de abelhas na região do semiárido. Destaca também a existência de um processo participativo com efetiva contribuição dos apicultores inclusive na elaboração do material didático, que tomava o trabalho como ponto de partida. Em contraste com a realidade do CFES, é possível apontar que a mobilização de recursos de nodalidade foi mais efetiva quando as parcerias foram estabelecidas para a oferta de formação direta para uma base concreta de trabalhadores da economia solidária. Em contraste, no caso do CFES, que se conformava como uma política de coordenação de atividades de distintos grupos de formadores, a implementação através de parcerias levou a diversas dificuldades de coordenação.

Estas experiências de articulação com a política de qualificação profissional no Ministério do Trabalho já apresentavam diversas dificuldades<sup>88</sup> que foram muito agravadas com a transferência das atribuições de qualificação para o Ministério da Educação. Em seu relatório de gestão, a SENAES (Brasil, 2013) aponta que a nova composição da rede de ofertantes (basicamente com entidades do Sistema “S”<sup>89</sup> e Institutos Federais) dificultou a realização de atividades relacionadas à economia solidária.

### *6.1.2 Acesso a conhecimento através de ações de assessoramento técnico*

Da mesma forma que as demais ações de acesso a conhecimento, a política de assessoramento técnico no Equador é realizada basicamente através de equipe própria do IEPS e de forma a apoiar os projetos prioritários do instituto. Desta forma, em 2013, ano

---

<sup>87</sup> A autora critica a ausência de formação mais teórica com caráter de crítica ao capitalismo, mas é de se ressaltar a proposta de uma metodologia baseada na educação popular, na qual os valores de cooperação são promovidos a partir da prática concreta.

<sup>88</sup> Alaniz (2012) relata a resistência da secretaria do MTE responsável pelas políticas de qualificação, e as dificuldades burocráticas e culturais enfrentadas para adaptação de metodologias desenvolvidas para fiscalizar a oferta de qualificação a desempregados urbanos à qualificação de trabalhadores rurais.

<sup>89</sup> Trata-se do conjunto de organizações corporativas financiadas com alíquotas legalmente definidas e geridas por representantes empresariais com a responsabilidade de realização de atividades de qualificação profissional.

em que os novos trâmites de registro legal foram implementados, os técnicos do instituto apoiaram 839 organizações dentre novos registros ou procedimentos de adequação de estatutos (IEPS, 2014). Já em 2015, registra-se a oferta de assessoramento técnico administrativo para 319 OEPS e o acompanhamento direto da elaboração de planos de negócios para 92 organizações, tendo um número menor de 23 organizações sido atendidas através de alianças estratégicas.

Em geral, os planos de negócio são elaborados como pré-requisitos para o acesso a financiamento pelas organizações beneficiadas. Lemaitre e Ruiz-Rivera (2020) criticam a obrigatoriedade e a metodologia utilizadas para a elaboração dos planos de negócio, identificada como não adequada à realidade da economia solidária. Um exemplo citado é de uma organização no qual o plano obrigava a contabilizar como custo algumas atividades que eram realizadas de forma voluntária, o que impacta na sua subjetividade, forçando a adoção de uma racionalidade instrumental.

Já no caso brasileiro as atividades de assessoramento técnico, na maior parte das vezes, estão vinculadas à articulação de redes e cadeias produtivas de empreendimentos solidários através de parcerias com organizações da sociedade civil. Foram poucas as oportunidades em que o assessoramento técnico esteve diretamente articulado com o repasse de recursos de investimento; a primeira delas foi em alguns projetos apoiados através da Fundação Banco do Brasil nos setores de confecção e calçados, reciclagem, cadeia produtiva do algodão, rede de apicultura e fábricas recuperadas (Cunha, 2012, Brasil, 2012a).

Após o término da primeira fase de convênio com a FBB, apenas as ações de assessoramento específicas para os empreendimentos de catadores continuariam a ser operacionalizadas através da FBB e se manteriam vinculadas ao repasse de recursos de investimento. Realizaram-se projetos articulados a um conjunto de ministérios e à Secretaria Geral da Presidência da República, denominados de Cataforte 1, 2 e 3. Se as duas primeiras versões do projeto focaram em ações de logística, a terceira enfatizou a elaboração de planos de negócios sustentáveis para redes de empreendimentos. De acordo com FBB (2014), o primeiro passo do programa foi a seleção das redes a serem beneficiadas, seguido pela seleção de bases de serviço<sup>90</sup> para prestar o assessoramento

---

<sup>90</sup> Conforme Silva (2018), a metodologia de bases de serviço foi criada no âmbito do Sistema Cresol de cooperativas de crédito no início dos anos 2000. Tratava-se de coletivos de assessores técnicos atuando junto a cooperativas locais em territórios buscando fortalecer a relação em rede entre as mesmas. Em 2006, gestores da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário

técnico a estas, incluindo a elaboração de planos de negócios (em alguns casos, foram as próprias cooperativas ou centrais que participam das redes selecionadas). Bancos públicos e a Petrobras entrariam na fase final do projeto, apoiando com recursos de capital a implementação dos planos elaborados, o que não chegou a se concretizar devido ao fim precoce do governo.

A metodologia de assessoramento técnico através da constituição de bases de serviços havia sido utilizada pela primeira vez em Edital de 2012, que tinha como objeto o assessoramento à constituição de redes de cooperação solidária entre empreendimentos solidários (à exceção dos compostos por catadores). Tratou-se de uma chamada pública com modelagem semelhante ao Cataforte 3, porém com menor grau de padronização e maior liberdade nos serviços a serem prestados pelas bases (SENAES, 2013).

Atores da sociedade civil e do governo avaliam como positiva a experiência de assessoramento às redes de cooperação em que pese a ausência de recursos de capital para implementação dos planos elaborados. Neste sentido, ela é vista como um avanço em relação às tentativas anteriores de constituição de uma Rede Nacional de Assessoria Técnica constituída por Núcleos Estaduais (NEATES). O maior sucesso do modelo de redes pode ser interpretado como fruto da opção por uma maior liberdade na definição dos projetos, sem a pretensão de estabelecimento de políticas territorialmente extensivas através de parcerias com organizações da sociedade civil que tendem a ter dificuldade de articular efetivamente com o conjunto de atores do território.

### *6.1.3 Acesso a conhecimento através de ações de disseminação e mobilização comunitária*

No caso equatoriano, a principal ação que pode ser interpretada como de articulação e disseminação é a de inserção de conteúdo sobre economia popular e solidária no currículo do ensino médio<sup>91</sup>. Reinoso (2017) identifica dois programas desenvolvidos pelo IEPS nesse sentido. O primeiro, implementado em 2014, foi denominado “Juventud’ESS”, tendo sido implementado através da constituição de grupos de jovens que organizavam peças de teatro e utilizavam gibis e radionovelas para difusão e debate

---

buscaram adaptar essa experiência para a constituição de bases de serviço de comercialização como parte da política de desenvolvimento territorial, tendo conseguido o apoio da UNICAFES para a empreitada.

<sup>91</sup> As atividades de inserção de economia solidária na educação formal são incluídas na categoria de disseminação por não se destinarem, em geral, a empreendimentos solidários já constituídos ou em processos de constituição. São, neste sentido, entendidas como atividades de difusão da proposta da economia solidária para o público geral.

das práticas e políticas de economia solidária nas escolas. O conteúdo apresentava perspectivas de constituição de empreendimentos de confecção como exemplo de alternativa de geração de renda, divulgando a política de compras públicas do programa “*Hilando el Desarrollo*”. Para o autor, este projeto caracterizou-se por ser capaz de fomentar debates entre os jovens sobre seu contexto socioeconômico e sobre o potencial das políticas públicas.

Em 2015, uma nova gestão do IEPS descontinuou esse projeto, optando por uma ação mais institucionalizada de intervenção na oferta da disciplina de Empreendimento e Gestão, que havia sido incorporada na grade curricular do ensino médio, mas até então enfatizava conteúdos tradicionais voltados à formação de pequenos empresários. Para isso, organizou-se um projeto piloto com três escolas no qual se desenvolveu um currículo que contemplou uma atividade prática de construção de projetos de empreendimentos. Devido a restrições orçamentárias, esse projeto acabou não sendo implementado em larga escala (Reinoso, 2017). No Brasil houve algumas iniciativas de difusão da economia solidária através da sua inserção em currículos de Educação de Jovens e Adultos<sup>92</sup>, mas também nesse caso não se ultrapassou a realização de projetos pilotos (Cunha, 2012). Conforme SENAES (2013), no ano de 2012 trabalhou-se na elaboração de material para subsidiar professores, alunos e gestores, mas encontrou-se dificuldade em dar continuidade mais sistemática a essa articulação.

As principais ações com ênfase específica na difusão e mobilização ocorreram nos primeiros anos da secretaria através da contratação de agentes de desenvolvimento local e economia solidária, iniciando-se com o projeto de etnodesenvolvimento de comunidades quilombolas, por meio do qual se contrataram moradores dessas comunidades para atuar como articuladores. Essa lógica de funcionamento foi expandida através do Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, no qual foram contratados como agentes moradores de comunidades ou membros de segmentos como quilombolas, indígenas, movimento de trabalhadores desempregados e catadores de materiais recicláveis (BRASIL, 2012a).

Este projeto foi um caso único no qual a SENAES usou recursos de tesouro para contornar a dificuldade de acesso a recursos de organização, utilizando uma fundação universitária como intermediária para a contratação de uma equipe nacional toda indicada pela Secretaria. Esse modelo gerou a desconfiança da sociedade civil, tendo sido

---

<sup>92</sup> Modalidade de ensino destinada aos jovens e adultos que não tiveram acesso ou não completaram a educação na idade apropriada.

substituído pelo formato de estabelecimento de parcerias, o que não necessariamente resolveu a questão de fundo referente à excessiva centralidade nos agentes comunitários sem a oferta de instrumentos que lhes permitissem atender ou ao menos encaminhar o conjunto de demandas de apoio mobilizadas através do trabalho de articulação.

Frente a esta situação, a metodologia de contratação de agentes para a realização de ações de mobilização comunitária para a economia solidária seria mantida no rol de intervenções financiadas pela SENAES, mas não mais de forma avulsa, mas sim integrada em outras parcerias como as estabelecidas com estados e municípios para a realização de ações integradas de economia solidária e as estabelecidas a partir de chamada de 2014 para sensibilização e mobilização da população em situação de rua.

#### *6.1.4 Acesso a conhecimento através de ações de incubação*

A incubação de empreendimentos econômicos solidários é uma ação específica à realidade brasileira cujas origens históricas nas universidades foram apresentadas no Capítulo 4. Trata-se da única política pública de economia solidária que já existia antes de 2003 e que, a partir do apoio da SENAES, foi a mais capaz de mobilizar recursos de organização ao constituir-se especialmente em universidades públicas (85% das incubadoras), aproveitando a sua estrutura, os professores, os técnicos e os estudantes bolsistas (Addor et al., 2018).

Historicamente, o programa teve um comitê gestor criado ainda em 2003 e institucionalizado através de decreto presidencial publicado em 2010, tendo funcionado durante este período através de parcerias entre a SENAES e a FINEP. No período posterior, o PRONINC seria efetivamente fortalecido a partir de parceria com o MEC, especialmente no âmbito do PROEXT (programa de apoio a Projetos de Extensão Universitária), no qual foi estabelecida em 2011 a linha temática “Geração de Trabalho e Renda em Economia Solidária” (Brasil, 2013). Já em 2013, além da continuidade dos editais do Proext, o programa passou a funcionar através de parcerias com o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPQ), alcançando o apoio a 111 incubadoras universitárias (Brasil, 2016).

Dentre as especificidades decorrentes da constituição das incubadoras no ambiente universitário, Oliveira et al. (2018) destacam o desenvolvimento de inovações e de tecnologia e Addor et al. (2017) destacam o seu papel na formação de estudantes universitários com visão crítica. No que se refere às especificidades metodológicas, conforme Addor e Laricchia (2018), o termo “incubadora” remete a ações de

fortalecimento de grupos em fase de estruturação que buscam gradativamente aumentar seu grau de autonomia. Não existe uma definição única para a metodologia de incubação, sendo que Fraga (2012) aponta a existência de duas principais correntes: 1) ênfase na questão da organização democrática e solidária do mundo do trabalho, na construção de uma alternativa de emancipação social e na organização de equipes multidisciplinares com grande participação de estudantes; e 2) ênfase na inserção eficiente dos produtos e serviços no mercado para geração de renda e na organização em núcleos por áreas de conhecimento com grande participação de técnicos.

Paul Singer, secretário da SENAES, posicionar-se-ia claramente na primeira corrente, coadunando com a percepção de que uma incubadora

é um projeto de mudança social; o objetivo de cada incubadora é mudar a economia do Brasil, para ela deixar de ser uma economia capitalista, exploradora, excludente, competitiva e em seu lugar consigamos criar uma economia comunitária, solidária, para superar o grave problema que é a injustiça social e a desigualdade em nosso país (Singer 2008 apud Fraga 2012, p.123).

#### *6.1.5 Síntese comparativa das ações de acesso a conhecimento*

Observando-se o conjunto de ações de acesso a conhecimento realizados nos dois países, percebe-se duas questões substantivas que atravessam de forma transversal cada categoria proposta: a primeira delas é a relação das ações de acesso a conhecimento com demais ações de política pública. No caso do Equador, é possível perceber que elas funcionam, em geral, não como um objetivo em si, mas sim como suporte aos programas prioritários (nesse sentido, as ações de formação e assessoramento estão vinculadas a programas que promovem o acesso a mercado ou o acesso a capital, e as ações de difusão estão vinculadas às políticas educacionais). Em contraste, no caso do Brasil, a promoção do acesso ao conhecimento é tida como uma ação finalística localizada inclusive como uma das atividades centrais da SENAES (Cunha, 2012, Alaniz, 2012), o que levou a questionamentos sobre a ênfase excessiva em cursos, seminários e assistência técnica desvinculados de ações de acesso a capital, ou mesmo desarticulados entre si (Dubeux et al., 2011, Fraga, 2012).

Outra questão substantiva diz respeito ao conteúdo da formação em si, especialmente o balanço entre conteúdos técnicos/pragmáticos e conteúdos políticos/formativos. Enquanto no caso do Equador há uma opção clara pela ênfase no primeiro tipo de conteúdo (Andino, 2016, Reinoso, 2017, Lanas, 2013), no caso do Brasil verifica-se uma disputa de concepções envolvendo os próprios atores da sociedade civil

que participaram da implementação da política (Ferrarini e Adams, 2015, Laporte, 2013, Fraga, 2012), com a balança pendendo para os conteúdos mais políticos/formativos.

Estas diferenças substantivas relacionam-se também às diferenças nas escolhas instrumentais realizadas na implementação da política pública. A grande ênfase na mobilização de recursos de organização (equipe própria de servidores), no caso do Equador, relaciona-se diretamente com a oferta de um conteúdo de formação mais pragmático e com a facilidade de coordenação das ações de formação com os demais aspectos da política. Já no Brasil, a ênfase na utilização de recursos de nodalidade, através do estabelecimento de parcerias com organizações compostas por militantes do movimento de economia solidária, influenciou na oferta de um conteúdo de formação mais político e na dificuldade na coordenação da multiplicidade de ações.

Tem-se, dessa forma, o seguinte quadro síntese desse eixo de ações:

Quadro 7: Síntese comparativa das ações de acesso à formação

	<b>Equador</b>	<b>Brasil</b>
<b>Conteúdo do conhecimento</b>	Técnico/pragmático.	Político/formativo.
<b>Articulação com o resto da política</b>	Papel de suporte aos programas prioritários.	Tida como programa finalístico, conhecimento com fim em si.
<b>Combinação de recursos</b>	Principalmente organização.	Nodalidade e tesouro.

## 6.2 – Acesso a capital

Para o caso das ações de promoção de acesso a capital, a revisão das políticas implementadas no Brasil e no Equador permite a identificação de três estratégias distintas e complementares:

- Estruturação de linhas de crédito que atendam às necessidades dos empreendimentos e organizações da economia solidária;
- Apoio às iniciativas de finanças solidárias (denominados de Empreendimentos Econômicos Solidários de Finanças no Brasil e de Organizações do Setor Financeiro Popular e Solidário – OSFPS – no caso do Equador);
- Transferência direta de recursos não reembolsáveis ou de maquinário e infraestrutura para os empreendimentos e organizações do setor produtivo e de prestação de serviços.

No caso do Equador, estas três políticas funcionam de forma integrada. No primeiro ano do governo Correa, em 2007, foi criado o Programa Sistema Nacional de Microfinanças, com um patrimônio inicial de 25 milhões de dólares, e as seguintes atribuições: 1) funcionar como operador de crédito de segundo piso para as instituições de microfinanças; 2) desenvolver um fundo de garantia para as microempresas e pequenos produtores; e 3) desenvolver capacitação e fortalecimento das instituições de microfinanças reguladas (Cardoso, 2013). Com a transformação em Corporação Nacional de Finanças Populares e Solidárias (CONAFIPS), em 2012, o programa passaria progressivamente por uma guinada conceitual na direção da economia solidária e por um processo de estruturação do patrimônio, que chegou a atingir 134 milhões de dólares (CONAFIPS, 2015a).

A leitura das publicações e informes de gestão (CONAFIPS, 2015a, 2015b, 2016 e 2017) permite perceber que, além do redirecionamento dos beneficiários das funções anteriormente desempenhadas, a CONAFIPS passou a desempenhar novos papéis, sistematizando-se, assim, cinco funções articuladas: 1) diagnóstico e captação de informações das OSFPS; 2) fortalecimento das OSFPS não habilitadas para operação de linhas de crédito; 3) fornecimento de crédito segundo piso para as OSFPS habilitadas; 4) oferta de mecanismos de garantia para as operações das OSFPS junto às OEPS; e 5) gestão de recursos financeiros de outras organizações (em especial o MIES e o IEPS).

Já no caso do Brasil, as ações estiveram bastante desarticuladas, de forma que os empreendimentos de finanças solidárias não chegaram a ser incorporados na operacionalização do programa de microcrédito, sendo objeto de uma política específica de apoio. As ações de transferência de recursos de capital, por sua vez, são em geral realizadas através de convênios com o poder público ou organizações da sociedade civil e posterior repasse dos recursos ou bens diretamente para os empreendimentos produtivos. Destaca-se ainda a criação de um departamento de economia solidária (DESOL) no principal banco público de fomento (BNDES), mas cujas ações estiveram, a maior parte do tempo, desarticuladas conceitual e praticamente das ações da SENAES.

Na sequência apresenta-se as ações realizadas em cada uma destas categorias.

### *6.2.1 Ações de acesso a capital através da estruturação de linhas de crédito*

No Equador, a CONAFIPS, sempre através das OSFPS habilitadas, foi responsável pela operacionalização de quatro principais modalidades de crédito: 1) crédito produtivo para a economia popular e solidária; 2) crédito para o fortalecimento

institucional das OSFPS; 3) crédito vinculado a programas de inclusão e públicos prioritários (migrantes, jovens, atingidos por terremoto); e 4) crédito para habitação popular. Em cada uma das linhas de crédito são praticadas taxas de juro variáveis com incentivos para projetos associativos e para beneficiários de renda mais baixa, cobrando-se em média juros 8% menores do que as taxas definidas pelo Banco Central (CONAFIPS, 2015a).

Entre 2008 e 2016 foram colocados 884.764.647,61 dólares através das OSFPS, com um número total de 716.074 operações. A maior parte destas foram realizadas na linha de crédito que se destinou a atender as organizações produtivas da economia popular e solidária, com destaque para a agropecuária e para atividades de comércio. Em 2016 o valor máximo foi de 10.000 dólares para empréstimos individuais e 150.000 dólares para o crédito associativo. Além da linha de crédito, a CONAFIPS oferece também serviços de garantia para empréstimos cedidos a pessoas naturais ou jurídicas reconhecidas pela LOEPS, tendo garantido 2.207 operações de crédito entre 2011 e 2016 em um valor total de US\$ 9.426.179,26, com destaque para a oferta, a partir de 2015, de um serviço de garantias destinado especialmente à obtenção de colaterais por parte de organizações participantes da política de contratação pública.

Apesar dos altos valores destinados, Auquilla et al. (2014) apontam que, do ponto de vista das organizações produtivas que estudaram, a cadeia de trâmites torna difícil o acesso ao crédito frente à necessidade de registro na SEPS e da obtenção de apoio no IEPS para então obterem a indicação de acesso ao crédito em uma das OSFPS que atuam em parceria com a CONAFIPS. Desse ponto de vista, a utilização das OSFPS para prestar os serviços de acesso a crédito é vista como uma fragilidade da política, dificultando a coordenação direta com os empreendimentos. Por outro lado, autoras como Sanchez (2016) e Andino (2016) apontam a CONAFIPS como grande exemplo de execução de política em parcerias, canalizando recursos através das organizações de finanças solidárias já atuantes sem estabelecer concorrência com elas.

No caso brasileiro não houve praticamente articulação entre a política de microcrédito e a política de finanças solidárias tanto no que diz respeito aos operadores da política quanto no que diz respeito ao seu público-alvo, ainda que a SENAES tenha tido uma participação importante na criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), em 2005 (Cunha, 2012, NESOL-USP, 2016). O que ocorreu com a primeira fase de crescimento do programa foi a criação de organizações sociais vinculadas aos bancos privados (Dubeux et al., 2011), havendo uma segunda fase

no governo Dilma na qual a expansão se deu principalmente através dos bancos públicos (Rodrigues et al., 2019). Dessa forma, esvaziou-se a participação da sociedade civil de forma geral, em especial das iniciativas informais de finanças solidária. A exceção foi o estabelecimento, por um período, de parceria entre a Rede de Bancos Comunitários e o Banco do Brasil para operacionalização de linhas de microcrédito.

Do ponto de vista do público-alvo, a SENAES chegou a apresentar a proposta de criação de uma linha voltada aos empreendimentos solidários denominada de Crescer Solidário, mas não obteve sucesso. Outra tentativa de intervenção ocorreu no âmbito do PROGER, programa criado em 1995 que permitia a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para execução descentralizada de Projetos de Geração de Emprego e Renda. Neste âmbito, criou-se a linha PROGER Urbano Cooperativas e Associações que, apesar de ter uma das menores taxas de juros dentre as linhas do PROGER, foi raramente acionada devido à burocracia requisitada, exigência de garantias e disponibilidade de recursos exclusiva para investimento (Matos, 2016). O autor relata que a SENAES formulou uma proposta de alteração da linha que passaria a se chamar PROGER Ecosol, estando vinculada ao Cadsol e ao prestamento de assessoramento técnico por entidades credenciadas. No entanto, mais uma vez não se concretizou a sua aprovação.

Em avaliação retrospectiva, estudo da USP (NESOL-USP, 2016) aponta que a não operacionalização de linhas de crédito para os empreendimentos de economia solidária se deve a dificuldades de articulação com o Banco Central, o Ministério da Fazenda e instituições financeiras operadoras. O resultado é que o crédito preferencial esteve, na prática, restrito aos empreendedores individuais.

### *6.2.2 Acesso a capital através do apoio às iniciativas de finanças solidárias*

No caso equatoriano, as ações de apoio às iniciativas de finanças estão diretamente ligadas ao estabelecimento de parcerias para a operacionalização das linhas de crédito. O processo de estabelecimento de parcerias se inicia com um diagnóstico que mede o desempenho das organizações em a) sustentabilidade financeira, b) força institucional e de governança, c) focalização do crédito para grupos vulneráveis e d) participação em propostas amplas de desenvolvimento local sustentável e solidário (CONAFIPS, 2015a). De acordo com Nelms (2015), o diagnóstico identifica as OSFPS que ultrapassam um patamar mínimo em termos de compromisso social e gerenciamento administrativo. A título de exemplo, destaca-se que, em 2015, 356 OSFPS foram analisadas pela

CONAFIPS, estando 162 habilitadas a operar as linhas de crédito da instituição e as demais suspensas ou não habilitadas. Praticamente todas as organizações habilitadas são cooperativas de crédito, havendo apenas três caixas comunais que se habilitaram em 2016 a partir do desenho de uma ferramenta específica de avaliação de desempenho.

Além de acessarem as linhas de crédito, as organizações habilitadas têm acesso a outros serviços como a realização de depósitos na CONAFIPS e o serviço de garantia às colocações feitas entre as OSFPS (2017). As não habilitadas, por sua vez, têm acesso a serviços de fortalecimento prestados por servidores da CONAFIPS em três macro dimensões: capacitação dos membros, assistência técnica com realização de visitas *in loco* a apoio na gestão dos produtos e serviços, e transferência de tecnologia (especialmente *software* de gestão). Um *déficit* no trabalho oferecido pela CONAFIPS é a forte concentração das atividades nas cooperativas de crédito com pouca oferta de serviços às organizações mais simples do setor financeiro solidário como os bancos comunais e as caixas de crédito. Não obstante, é de se destacar que em alguns projetos de desenvolvimento rural apoiados pelo IEPS, como o Projeto de Desenvolvimento do Corredor Central e o Projeto de Desenvolvimento Rural Norte, houve apoio à conformação de caixas comunais (CONAFIPS, 2015).

Já no caso brasileiro, a SENAES enfatizou nas suas ações as formas mais simples de finanças solidárias (fundos solidários e bancos comunitários, descritos no Capítulo 4). Sem a possibilidade de direcionar recursos ao financiamento das operações de crédito, a política brasileira enfatizou o estabelecimento de parcerias com transferência de recursos de custeio para multiplicação de experiências. Neste sentido, gestor entrevistado em Sígolo (2016) reconheceu que o modelo de ação compartilhada foi o que permitiu a escala de ação alcançada frente a uma equipe nacional formada por apenas três pessoas. A ação de fomento às iniciativas de finanças solidárias é catalogada em três fases (Nesol-USP, 2016) a serem apresentadas a seguir.

Na primeira fase houve uma parceria com o Banco Palmas (por intermédio da FBB) que ajudou a formatar conceitual e operacionalmente uma metodologia de apoio a bancos comunitários baseada no estabelecimento de parcerias com organizações locais e na contratação e capacitação de uma equipe local com recursos da SENAES. Também neste período estabeleceu-se um acordo com o Banco Central para garantir mais segurança ao funcionamento das moedas sociais. Já no caso dos fundos solidários, estabeleceu-se uma parceria com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para a construção do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), por meio do qual se

viabilizou a transferência direta de recursos para a implementação de projetos produtivos pré-definidos para os participantes dos fundos<sup>93</sup>. Apesar de bem avaliada, não houve continuidade da parceria com o BNB e as tentativas de continuar a política com recursos do Fundo de Ação Social foram frustradas.

Dessa forma, a segunda fase da política de apoio às finanças solidárias foi marcada pela dificuldade de transferência de recursos de capital, de um lado, e, de outro lado, pela formatação do método para a transferência de recursos de custeio que iria prevalecer. Foi lançado em 2010 um edital para a seleção de entidades interessadas em apoiar a consolidação e a multiplicação das experiências (bancos e fundos) nas cinco regiões do Brasil com a contratação de nove entidades para atuarem na ponta e duas para fazerem a articulação e o desenvolvimento metodológico<sup>94</sup>. A terceira fase da política se iniciaria com o lançamento de novo edital em 2013, com o estabelecimento de 12 parcerias para apoio direto às iniciativas e uma parceria para integração das atividades. Pela primeira vez incorpora-se o apoio a cooperativas de crédito solidário e se busca promover uma integração entre as diferentes iniciativas, buscando superar uma disputa histórica entre bancos e fundos e integrá-los às cooperativas que poderiam agregar recursos de *funding* e oferecer possibilidade de captação de poupança.

Como balanço geral da ação desenvolvida neste período, destaca-se que a multiplicação das iniciativas na ponta teve seu impacto limitado pelas restrições legais encontradas para a transferência de recursos de capital e para a captação de recursos de poupança. Relatos apresentados pelos gestores da SENAES entrevistados por Sígolo (2016) apontam a oposição do Ministério da Fazenda e, em alguns momentos, da própria Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho às tentativas de mudanças legislativa propostas.

### 6.2.2 Acesso a capital através de transferência de recursos

O governo do Equador estruturou dois modelos de transferência direta de recursos para as OEPS: um baseado na antecipação de recursos para beneficiários de programas de transferência de renda e outro baseado no cofinanciamento de projetos.

---

<sup>93</sup> Chegaram a ser transferidos quase 5 milhões de Reais.

<sup>94</sup> Outra forma pela qual a SENAES tentou apoiar as finanças solidárias nesse período foi através dos convênios firmados com estados e municípios em 2011. No entanto, os governos locais encontraram grandes dificuldades devido ao desconhecimento das especificidades das finanças solidárias (NESOL-USP, 2016).

### *Antecipação de recursos a beneficiários de programas de transferência*

O programa de transferência condicionada de renda Bônus de Desenvolvimento Humano (BDH) já estava em funcionamento desde 2003 no Equador quando, em 2007, o governo Correa criou um programa associado denominado Crédito de Desenvolvimento Humano (CDH). O CDH consistiu na antecipação do valor que seria pago mensalmente às beneficiárias<sup>95</sup> do bônus com o objetivo de financiar o desenvolvimento de atividades econômicas, tendo sido apontado desde o início como instrumento estratégico de promoção da economia solidária (Munoz, 2010). Esta relação se fortaleceu a partir de 2011 com a criação da modalidade associativa, na qual os beneficiários associados podiam receber antecipadamente 24 meses de benefícios (frente a apenas 12 para os individuais).

Apesar dessa modalidade ter apresentado um grande crescimento quantitativo, chegando a representar 26% do crédito repassado em 2016, estudo realizado pelo MIES (Equador, 2018) constatou que, em muitos casos, os tomadores de crédito não chegaram a atuar coletivamente, conformando-se associações intermediárias para canalizar os recursos que muitas vezes se desfazem depois de acessá-los. Dessa forma, apenas 5% dos empreendimentos ativos encontrados no estudo estavam efetivamente funcionando associativamente, sendo que a maioria não chega a se registrar na SEPS. Dentre as dificuldades em manter a associatividade, destacou-se a distância geográfica e a existência de desconfiança entre as beneficiárias.

A dificuldade na promoção e na manutenção da associatividade pode estar vinculada também a limitações no acompanhamento às beneficiárias, que é realizado pelo IEPS ou por unidades do MIES em apenas três etapas pontuais (Soria et al., 2016): a) depois de um mês há uma visita de verificação da realização dos investimentos previstos; b) depois do terceiro mês há um acompanhamento e articulação de atividades de capacitação e assistência técnica; e c) depois do sexto mês é feita uma visita de avaliação dos resultados obtidos. Apesar das limitações, Soria et al. (2016) constataram que, do valor total de USD 865.451.749,00 repassado pelo programa no período 2007 – 2015 (tanto no formato individual quanto no associativo), 69% foram efetivamente direcionados para o investimento em atividades produtivas, configurando-se em um

---

<sup>95</sup> Conforme Soria et al (2016), 91% das beneficiárias do CDH são mulheres.

aporte significativo para a economia popular equatoriana, destacando ainda um aumento da integração das beneficiárias ao programa *hilando el desarrollo*<sup>96</sup> a partir de 2014.

#### *Ações de cofinanciamento de projetos*

O cofinanciamento de investimentos produtivos nas OEPS é uma das principais atividades desenvolvidas pelo IEPS desde a sua criação<sup>97</sup>. É possível identificar que essa metodologia se desenvolveu a partir da alocação, no recém-criado IEPS, do Projeto de Desenvolvimento do Corredor Central (PDCC). O PDCC foi um projeto financiado por uma agência da ONU (FIDA<sup>98</sup>), em continuidade ao PRODEPINE<sup>99</sup>, com um orçamento total de 24 milhões de dólares, dos quais 15 milhões foram de responsabilidade do FIDA, 6 milhões do governo equatoriano e 3 milhões de contrapartida dos beneficiários (IEPS, 2015).

Com dificuldades de operacionalização sob a gestão do Ministério da Agricultura, a transferência para o IEPS levou a uma reformulação completa da proposta, que passou a enfatizar o financiamento a subprojetos de negócios rurais a serem implementados diretamente por OEPS parceiras. Contratou-se então uma equipe técnica<sup>100</sup> com o objetivo de apoiar a elaboração de subprojetos através da utilização de diversos métodos como a) elaboração de planos de desenvolvimento cantonais, b) celebração de oficinas grupais participativos com possíveis beneficiários, c) elaboração ou alinhamento de perfis e subprojetos pelos consultores e d) celebração de feiras e concursos de iniciativas culturais (FIDA, 2014).

Uma das limitações apontadas foi a complexidade dos pré-requisitos necessários para a participação das organizações parceiras como registro legal, pagamento de apólices de seguro, oferta de garantias bancárias e/ou hipotecas. Ainda assim, logrou-se apoiar 173 subprojetos (114 de produção de alimentos, 27 de turismo, 10 de serviços, 13 de

---

<sup>96</sup> Programa de compras públicas descrito em detalhes na seção 6.3.

<sup>97</sup> Já em 2010, o instituto expediu um regulamento estabelecendo que projetos co-financiados deveriam ter pelo menos 85% dos recursos destinados a investimentos de capital.

<sup>98</sup> O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola é uma agência da Organização das Nações Unidas cujo foco é a redução da pobreza rural.

<sup>99</sup> O Projeto de Desenvolvimento dos Povos Índigenas e Negros do Equador foi um projeto de desenvolvimento iniciado na década de 1990 com grande repercussão internacional devido ao seu caráter inovador e ao seu impacto sobre as organizações indígenas equatorianas.

<sup>100</sup> Destaca-se que a equipe técnica contratada no âmbito do projeto passou a integrar o quadro funcional do IEPS.

manufaturas e 9 em outros ramos<sup>101</sup>). De forma geral, a avaliação final foi de que a metodologia proposta teve sucesso, alcançando um aumento anual na renda da população beneficiada no valor de 10.310.344 dólares frente a um investimento de 21.234.291 dólares (FIDA, 2014).

Frente a esse sucesso, a metodologia de cofinanciamento seria aplicada de forma geral nos projetos prioritários propostos pelo IEPS. Com isso, entre 2008 e 2017 (IEPS, 2017b) seriam cofinanciados mais 111 projetos mediante a oferta prévia de assessoramento prévio para elaboração de planos de negócios que orientam o aporte de capital<sup>102</sup>. Dois projetos com características bastante semelhantes ao PDCC foram o projeto de Desenvolvimento Rural do Norte e o projeto Ombro a Ombro. O primeiro foi desenvolvido pelo IEPS em parceria com a CONAFIPS, com doze cooperativas de crédito e com a Agência Belga de Desenvolvimento (CONAFIPS, 2015a).

Já o segundo foi desenvolvido com recursos próprios do IEPS a partir de 2013, enfocando o investimento em processos que agreguem valor ao produto ou ao serviço comercializado pelas OEPS interessadas, com um limite orçamentário de 300 mil dólares por organização beneficiada e uma proporção de pelo menos 20% de cofinanciamento (IEPS, 2015). Sendo o primeiro programa de cofinanciamento executado apenas com recursos do IEPS (em um total de 5.185.909 dólares entre 2013 e 2017), este projeto foi pensado inicialmente como um piloto, mas frente à realidade de limitação orçamentária, não houve a extensão da proposta para outras regiões do país.

Outro programa prioritário por meio do qual se oferecia recursos de cofinanciamento foi o chamado Sócio Vulcanizador. Trata-se de um projeto iniciado em 2009 sob a gestão do Ministério Coordenador de Desenvolvimento Social, tendo sido repassado para a gestão do IEPS a partir de 2014 com a previsão de construção de uma marca coletiva de borracharias com garantia de qualidade e campanha comunicacional unificada. O projeto atendeu 34 borracharias em 2014 e 25 em 2015 com 8.000 dólares (4.500 desses em crédito), além de capacitação em mecânica e prestação de serviços de turismo, tendo sido descontinuado ao final do ano de 2015<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> A Inserção de projetos nas áreas de manufaturas e outros ramos está diretamente vinculada à influência do IEPS no direcionamento de projetos para organizações fornecedoras de uniformes e outros materiais para o Estado.

<sup>102</sup> Este pré-requisito não foi necessário para os 57 beneficiários do programa Sócio Vulcanizador, borracharias que tinham um projeto de investimento padronizado e pré-formatado.

<sup>103</sup> Frente ao questionamento das razões para o investimento nesse setor específico, um funcionário do IEPS entrevistado relatou que comentava-se nos corredores do instituto que a priorização do setor de borracharias foi resultado da frustração do presidente Correa com os serviços prestados em suas viagens de carro pelo país.

Por fim, o cofinanciamento também esteve presente no projeto prioritário de articulação de organizações ao mercado público – projeto ACES (Articulação de Circuitos Econômicos Solidários). A descrição detalhada do funcionamento desse projeto será realizada na seção 6.3 desta tese; aqui cabe destacar o repasse de recursos de capital no valor de USD 170.000 em 2013, USD 400.000 para doze projetos em 2015, USD 196.522,75 para seis projetos em 2016 e USD 414.896,07 em 2017, com destaque para a participação de associações de fornecedores de alimentos (IEPS 2014, 2016, 2017, 2018). Em geral, estes recursos foram repassados para contemplar necessidades de maquinário frente às exigências e demandas de fornecimento de produtos e serviços para órgãos públicos.

#### *As tentativas de transferência de recursos de capital pela SENAES no Brasil*

A dificuldade em realizar transferências diretas de recursos para os empreendimentos apoiados sempre foi apontada como uma das principais limitações da política pública implementada pela SENAES (Cunha, 2012, Martos, 2019). A possibilidade de apoio com recursos de capital mediante a transferência de recursos da SENAES para organizações da sociedade civil foi possível apenas em duas situações: sob o convênio guarda-chuva com a Fundação Banco do Brasil, ainda na fase de estruturação da política, com recursos de capital pouco significativos; em um segundo momento, a transferência de recursos de capital foi possibilitada através de uma chamada pública em parceria com o Ministério da Justiça, direcionada especificamente para as OSCIPs<sup>104</sup>. Não obstante, tratou-se de ação bastante específica sem repercussão mais geral frente à ausência dessa qualificação na maior parte das entidades atuantes na economia solidária. Frente a essa realidade, as possibilidades de repasses de recurso de capital para os empreendimentos ficaram restritas a duas outras estratégias: o repasse de recursos para estados e municípios ou a construção de projetos em parcerias com outras instituições que tenham possibilidade de repasse de recursos de capital.

A SENAES passou a estruturar melhor suas parcerias com prefeituras e governos estaduais a partir da inserção de suas ações no plano Brasil sem Miséria e do lançamento de três editais em 2011, dois para o fomento de ações integradas de economia solidária nos Estados e Municípios e outro para a realização de trabalho específico com

---

<sup>104</sup> O título Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (ou OSCIP) é fornecido pelo Ministério da Justiça às organizações não governamentais capazes de comprovar o cumprimento de uma série de pré-requisitos específicos.

empreendimentos de catadores de materiais recicláveis. No caso das duas primeiras chamadas, havia a possibilidade de alocação de recursos de investimento para estruturação de empreendimentos, mas o principal foco foi a estruturação dos chamados espaços multifuncionais de economia solidária (Brasil, 2013b).

Já no caso da chamada direcionada especificamente para catadores de materiais recicláveis, estabeleceu-se mais diretamente que a aquisição de equipamentos para estruturação e fortalecimento das iniciativas de coleta seletiva, triagem, prensagem e acondicionamento de materiais seria uma das ações prioritárias a serem financiadas, desde que precedida de diagnóstico e levantamento das necessidades produtivas (Brasil, 2013c, p.8). Devido a se tratar de um público priorizado pelo governo federal, os empreendimentos conformados por catadores também foram os que tiveram mais possibilidade de apoio através do estabelecimento de parcerias pela SENAES. No já citado Cataforte 2, FBB e BNDES disponibilizaram recursos para a compra de 140 caminhões pelas associações e cooperativas que haviam sido atendidas pelo Cataforte 1. No caso do Cataforte 3, apesar da interrupção causada pelo fim do governo Dilma, estava prevista a participação da FUNASA na compra de equipamentos que permitissem nivelar a capacidade produtiva dos empreendimentos e da PETROBRAS, do BNDES, do BB e da FBB no financiamento da implementação dos planos de negócios elaborados.

Chama atenção a dificuldade de implementação de projetos em parceria entre a SENAES e o BNDES, que em 2003 teve seu Departamento de Trabalho e Renda transformado em Departamento de Economia Solidária. De acordo com Mineiro et al. (2011, p.98), este departamento teria como objetivo a utilização de recursos do Fundo Social do banco “no apoio não reembolsável a empreendimentos produtivos capazes de gerar trabalho e renda para populações historicamente desassistidas” (Mineiro et al., 2011, p.98). Apesar do evidente potencial de sinergia com as ações desenvolvidas pela SENAES, o que se verificou nos relatos das ações desenvolvidas pelo banco (Pamplona, 2009, 2017 e Mineiro et al., 2011) foi a presença de um primeiro período de baixíssima execução orçamentária até 2008 e de um segundo período, até 2013, no qual se estabeleceram parcerias com diversos órgãos públicos e até com fundações privadas de responsabilidade social<sup>105</sup>, com execução orçamentária crescente, mas sem parceria direta ou integração com as atividades desenvolvidas pela SENAES.

---

<sup>105</sup> Destacam-se nos relatos as parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, estados, prefeituras,

Apenas duas iniciativas podem ser identificadas como chegando aos beneficiários das políticas da SENAES: o PACEA (Programa de Apoio à Consolidação de Empreendimentos Autogestionários), que, dirigido a fábricas recuperadas, envolveu o financiamento de apenas três operações, porém com um valor relativamente elevado de R\$90,6 milhões entre 2005 e 2009 (Pamplona, 2009); e o Prêmio BNDES de Boas Práticas em Economia Solidária, no qual foram selecionadas dezenas de empreendimentos e redes de economia solidária para receberem prêmios de 20 e 50 mil reais respectivamente em reconhecimento às práticas coletivas desenvolvidas (Silva et al., 2020).

#### *6.2.5 Síntese comparativa das ações de acesso a capital*

Do ponto de vista dos objetivos e das escolhas substantivas a respeito de como deveria funcionar a política, um elemento de contraste nos dois países é escolha dos sujeitos tidos como beneficiários/parceiros. Enquanto no Equador se priorizou as parcerias e a atuação com as organizações mais consolidadas (cooperativas de crédito), havendo apenas ações esparsas com as organizações menores (caixas e bancos comunais), no Brasil, no sentido inverso, priorizou-se as organizações mais frágeis e de menor escala de atuação (fundos solidários e bancos comunitários), tendo-se incluído as cooperativas de crédito como parceiras apenas na etapa final da política pública.

Não obstante, percebe-se que, no caso desse eixo, a principal diferença não está nas escolhas ou na compreensão de como a política deveria funcionar, mas sim no que efetivamente se conseguiu realizar. Mais do que nos demais eixos analisados, torna-se evidente que a limitação na capacidade de mobilização de recursos de autoridade na política pública brasileira restringiu a capacidade de promoção do acesso a recursos de capital para os empreendimentos, especialmente no que se refere às ações de estruturação de linhas de crédito e de transferência direta de recursos. Nesse sentido, a ação que efetivamente se conseguiu estruturar foi a de promoção da multiplicação das iniciativas de finanças solidárias através do aporte de recursos de custeio e o estabelecimento de parcerias locais, com bons resultados na disseminação dessas iniciativas pelo Brasil. Ainda assim, apesar do sucesso na mobilização de recursos de nodalidade e tesouro, também essa ação foi limitada pela restrição legal à transferência de recursos de *funding*.

---

Banco do Brasil, FBB, Fundação Odebrecht, Instituto Votorantim, Instituto Camargo Correa e Fundação Vale.

Já no caso do Equador, as ações de acesso a capital destacam-se das demais realizadas no país pela capacidade de mobilização de recursos de nodalidade, representada pela atuação sempre em parceria com as organizações do setor financeiro popular e solidário. À nodalidade, somou-se o forte aporte de recursos de organização e tesouro representados na criação da CONAFIPS e no patrimônio a ela atribuído. Por outro lado, verificou-se que a massificação da política de cofinanciamento foi restringida por limitações orçamentárias do IEPS.

Tem-se, dessa forma, o seguinte quadro síntese desse eixo de ações:

Quadro 8: Síntese comparativa das ações de acesso a capital

	<b>Equador</b>	<b>Brasil</b>
<b>Principais parceiros / beneficiários</b>	Cooperativas de crédito.	Bancos e fundos.
<b>Ações implementadas efetivamente</b>	Linhas de crédito; transferências de recursos para organizações produtivas e apoio às iniciativas de finanças solidárias.	Apenas apoio de custeio às iniciativas de finanças solidárias.
<b>Combinação de recursos</b>	Organização, Nodalidade e Tesouro.	Nodalidade e tesouro (forte <i>déficit</i> de autoridade).

### 6.3 – Acesso a mercado

No caso da promoção de acesso a mercado, é possível identificar, além das ações de assessoramento técnico focadas na melhoria de aspectos comerciais, três grandes estratégias utilizadas na política pública:

- Oferta de tratamento preferencial aos empreendimentos econômicos solidários nas compras públicas;
- Fortalecimento e promoção de espaços de interação entre empreendimentos e consumidores através da organização de feiras e rodadas de negócio;
- Articulação da economia solidária com a proposta do comércio justo, visando a inserção das organizações e empreendimentos em mercados que valorizem as formas de trabalho coletivo e solidário, em geral vinculados ao estabelecimento de procedimentos de certificação.

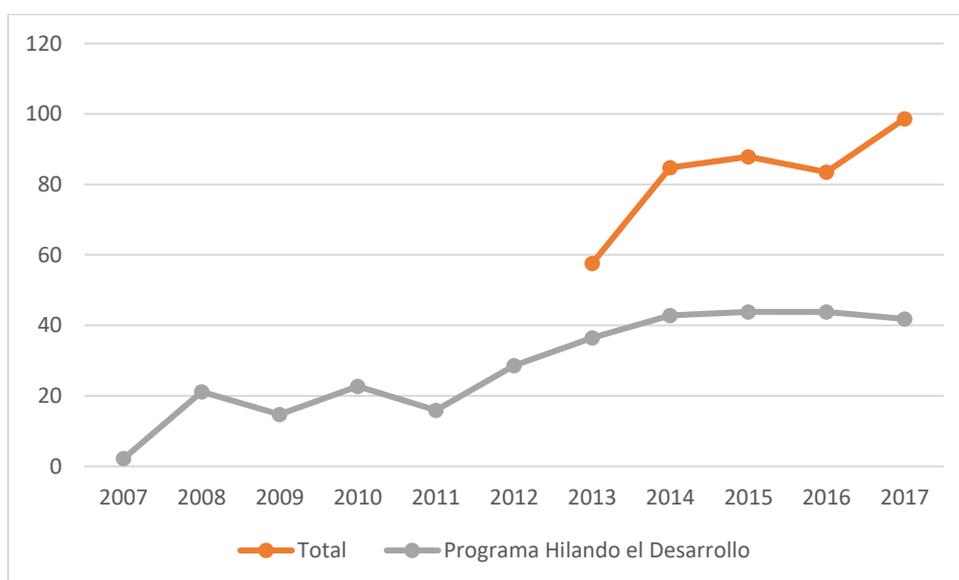
Em uma análise inicial, é possível perceber que a primeira dessas estratégias tem como requisito uma grande capacidade de mobilização de recursos de autoridade,

implicando alterações na legislação que disciplina os processos de compra pública pelo Estado. Já as demais, tratam de ações que envolvem a articulação e a promoção dos princípios da economia solidária para o consumidor direto. Na sequência analisamos as ações realizadas pelo governo de cada país em cada uma das estratégias acima propostas, com destaque para o programa de compras públicas equatoriano.

### 6.3.1 Acesso a mercado através do direcionamento das compras públicas

De acordo com Del Carmen (2019), o início da organização de uma política de compras públicas no Equador foi inspirado nas políticas brasileiras de compra de alimentos de pequenos produtores, tendo apresentado como diferencial a expansão para diversos outros ramos produtivos no qual há a participação de organizações da economia solidária. Trata-se de uma política pública que, pelo menos em termos de escala das vendas realizadas, é um sucesso inquestionável. De acordo com os dados divulgados pelo IEPS, as vendas de produtos da economia solidária para o mercado público chegaram a 98 milhões de dólares em 2017, sendo quase 42 milhões apenas no âmbito do programa de uniformes escolares, conforme evolução apresentada no gráfico abaixo<sup>106</sup>:

Gráfico 2: Vendas da Economia Solidária para o mercado público no Equador (em milhões de dólares)



<sup>106</sup> O órgão responsável pela operacionalização das compras públicas, o Serviço de Contratação Pública (SERCOP, 2016), aponta que, no ano de 2015, o valor total das compras realizadas com atores da economia popular e solidária foi de USD 149 milhões. É possível que o valor substancialmente maior apresentado refira-se a atores cuja participação nas compras públicas não foi articulada pelo instituto como, por exemplo, cooperativas de transporte.

Fonte: Para os anos de 2013 a 2017 o IEPS (2014a, 2015, 2016, 2017, 2018); para 2007 a 2012, IEPS (2014b). Não há dados para o total de produtos vendidos anteriores a 2013. Valores em milhões de dólares correntes.

Frente ao sucesso quantitativo, o principal questionamento ao programa relaciona-se à questão da delimitação, de garantia de que os participantes sejam realmente organizações da economia popular e solidária (Novoa, 2013, Andino, 2013 e 2016). O próprio IEPS (2013) reconhece que os programas de compras públicas tinham muitas limitações nesse sentido nas suas primeiras versões, havendo inclusive a concentração de vários contratos para um único fornecedor de material escolar no período entre 2007 e 2010. Essas dificuldades foram enfrentadas através de alterações, ao longo dos anos, de três itens da legislação referente às compras públicas: a definição do público beneficiário, a ordem de prioridade entre seus diferentes componentes, e a forma de operacionalização do processo de compras.

Frente ao que se identifica como ausência de normatização do processo de compras públicas, o governo Correa aprova em 2008 a Lei Orgânica do Sistema Nacional de Contratação Pública (LOSCNP), referindo-se nesse momento apenas à inclusão de artesãos, micro e pequenos produtores. Apenas alguns meses depois, a aprovação da Constituição de 2008 tornaria a lei obsoleta, ao dispor, em seu artigo 288, a priorização nas compras públicas de produtos provenientes da economia popular e solidária, mencionada ao lado das micro, pequenas e médias unidades produtivas. Esse dispositivo constitucional seria reafirmado pela LOEPS, em 2011, que agrega que, dentre os atores da economia popular e solidária, devem ser priorizadas as organizações coletivas sobre as unidades econômicas populares individuais. Finalmente, em 2013, a LOSCNP é reformada, passando a definir uma ordem de priorização de organizações para a realização das compras públicas encabeçada pelos atores da economia popular e solidária, seguidos pelas micro, pequenas e médias empresas.

Para garantir a efetiva operacionalização dessa ordem de prioridades, verificou-se a necessidade de implementação de procedimentos de contratação inovadores, inicialmente a feira inclusiva e posteriormente o catálogo dinâmico inclusivo (Quintana, 2017, Novoa, 2013). Previsto na primeira versão da LOSCNP, de 2008, o procedimento de feira inclusiva passaria a ser utilizado de forma mais efetiva a partir de sua regulamentação por uma resolução do INCOOP<sup>107</sup>, de 2011, tendo como principal

---

<sup>107</sup> Criado em 2008, o Instituto Nacional de Contratação Pública seria substituído pelo SERCOOP em 2013.

diferencial a estipulação, através de pesquisas de mercado, do preço a ser pago pelos produtos sem o estabelecimento de concorrência pelo menor preço. O procedimento inicia-se com uma convocatória dos potenciais fornecedores, passa por uma etapa de socialização, perguntas, respostas e esclarecimentos, na sequência da qual os participantes podem manifestar eletronicamente a vontade de adesão às condições da chamada, apresentar sua capacidade mensal máxima de produção e os documentos requisitados. A entidade contratante então aloca as quotas de compra pré-estabelecidas entre os fornecedores qualificados sob o critério de atendimento à maior quantidade de fornecedores possíveis, respeitando a ordem de apresentação das propostas. Apenas a partir de 2015 estabelece-se que as organizações associativas seriam priorizadas com a disposição de maiores quotas de compras em comparação com os produtores que concorrem individualmente (Quintana, 2017).

O autor destaca o papel de assessoramento desempenhado pelo IEPS na viabilização de todo o processo de contratação, compreendendo: i) o mapeamento de fornecedores disponíveis e o apoio a seu cadastro<sup>108</sup>; ii) capacitações de funcionários públicos sobre os procedimentos a serem realizados e apoio à definição de preços, especificações e cronograma de compra pelos compradores; iii) convocação das OEPS para participar das atividades de socialização da chamada; iv) apoio à obtenção de garantias no setor financeiro; v) apoio à busca por fornecedores de matéria-prima; vi) acompanhamento do processo de entrega dos produtos ou serviços; e vii) monitoramento dos pagamentos por parte das instituições estatais.

A modalidade de catálogo dinâmico inclusivo é introduzida em 2015 com o objetivo principal de diminuir a carga operacional das entidades contratantes através da padronização de fichas técnicas dos produtos e da construção de catálogos de fornecedores, com especificações de sua capacidade técnica e de oferta de produtos. Dessa forma, cada OEPS cadastrada no sistema tem sua capacidade máxima de produção cadastrada, a qual é descontada após a assinatura dos contratos e reestabelecida após a entrega dos produtos, sendo as compras distribuídas de forma rotativa entre os fornecedores cadastrados. De acordo com SERCOP (2016), em 2015 estavam registrados 10 catálogos com 197 produtos específicos como serviços de confecção têxtil, cafeteria, limpeza, pintura, manutenção, transporte, cozinha, fabricação de calçado, carteiras escolares e instrumentos musicais. Considerando-se as duas modalidades de contratação,

---

<sup>108</sup> Nelms (2015) descreve o trabalho realizado por técnicos do instituto, mobilizando o conjunto de instituições públicas locais na busca por possíveis fornecedores.

em 2015 os principais itens contratados foram serviços de confecção (54 milhões de dólares), de preparação de alimentos (11 milhões de dólares) e de limpeza (9 milhões de dólares). A entrega de produtos alimentícios também é um item importante na pauta, porém aparece de forma desagregada por produto, com destaque para o gasto de 2 milhões e 200 mil dólares para a compra de bananas da economia popular e solidária.

Dentre os programas desenvolvidos para a compra de produtos alimentícios destaca-se a ação do IEPS no apoio ao fornecimento de hortaliças para Centros Infantis de Bem Viver (CIBV) (IEPS, 2014). Dois casos interessantes relatados por Novoa (2013) são o de Imbabura, onde foi estabelecida uma parceria entre o município, a unidade local do IEPS e uma associação de agricultores locais para a construção da Unidade Econômica Antonio Ante, que passou a atuar como fornecedora para os CIBV locais, e o da APAAUSTRO (organização ligada ao MESSE), que foi convidada pelo IEPS da região de Cañar para abastecer os CIBVs da região. De forma geral, aponta-se nessas experiências dificuldades em conciliar a realidade e a diversidade da produção agroecológica e familiar com os hábitos das cozinheiras contratadas nos centros, o que acaba por impactar as práticas produtivas dos agricultores (Lemaitre e Ruiz-Rivera, 2020 e Andino, 2013).

Outro grande programa setorial implementado foi o *Hilando el Desarrollo*, destinado à compra de uniformes escolares. Iniciado em 2007, teve a sua gestão repassada do MCDS para o IEPS em 2010, tendo atingido a contratação de 100% do orçamento para uniforme escolar no ano de 2012 a partir da aplicação do procedimento de feira inclusiva. Conforme relatado na seção 6.1, a partir de 2015 o programa passa a focar mais diretamente a promoção do associativismo entre os costureiros, tendo promovido a constituição de 40 associações formadas por 400 costureiros (Quintana, 2017, IEPS, 2016). A partir do acúmulo das primeiras experiências com o fornecimento de alimentos e uniformes, o IEPS em 2013 definiu a linha estratégica de ação denominada Articulação de Circuitos Econômicos Solidários (ACES), agregando às ações já desenvolvidas o chamado “circuito de bons serviços” com a formulação de perfis de negócios e apoio à constituição de associações para prestação de serviços de alimentação e de limpeza para órgãos públicos (IEPS, 2014a).

Em 2015, com a perspectiva de finalização do governo Correa, os órgãos públicos (IEPS e SERCOP) passaram a fomentar a articulação entre as organizações beneficiárias de suas políticas (Lemaitre e Rivera, 2020). De um lado, o IEPS fomentou a construção de organizações de integração econômica que alcançaram pouca sustentabilidade e

autonomia, à exceção da experiência de constituição de um consórcio de associações com o objetivo de prover serviços de alimentação a funcionários de uma grande empresa pública. De outro, o SERCOP obteve mais sucesso na promoção da constituição de Câmaras de Economia Popular e Solidária, que adquiriram um caráter político-organizativo de reivindicação de manutenção e aprimoramento da política de compras públicas. Este processo mostrou-se eficaz, tendo propiciado, inclusive, a conquista de espaços participativos de gestão das políticas públicas já no período da gestão de Lenin Moreno.

Apesar do relativo sucesso, a política de promoção de compras públicas foi alvo de críticas, especialmente por parte de atores da sociedade civil, tanto do ponto de vista operacional quanto do conceitual. Quanto ao primeiro, destacam-se problemas de atrasos nos pagamentos<sup>109</sup>, preços considerados muito baixos ou quotas de contratação reduzidas, dificuldade em obter apoio das OSFPS para acesso a crédito e falta de clareza na distribuição das encomendas entre as organizações fornecedoras (Quintana, 2017). No que se refere aos aspectos conceituais, há referência à criação de dependência dos empreendimentos de uma relação inerentemente assimétrica e a pressão pela tecnificação e imposição de critérios de produtividade que impedem ou dificultam o estabelecimento de relações de solidariedade dentro das organizações e entre estas e seus parceiros (Villalba-Eguiluz et al., 2020 e Lemaitre e Ruiz-Rivera, 2020).

Parte destas críticas parecem imputar às organizações de economia solidária o desejo pela manutenção de uma produção de baixa escala e eficiência, sem abordar o possível desejo das associadas pelo aumento da remuneração monetária. Ademais, seria possível aprimorar o programa com a oferta de melhores serviços de assessoramento, de financiamento, de melhores preços e de incentivos à construção de estratégias paralelas de comercialização. Com efeito, a construção de uma política semelhante no Brasil, onde não se avançou na constituição de programas de compras públicas que incluíssem expressamente a economia solidária como pré-requisito de participação, significaria a realização de uma demanda histórica do movimento de economia solidária<sup>110</sup>.

O que ocorreu na realidade brasileira foi o desenvolvimento de programas de compras públicas que efetivamente beneficiaram empreendimentos solidários, mas cujo

---

<sup>109</sup> Especialmente em 2015, o estado equatoriano teve uma crise de liquidez devido às baixas nos preços do petróleo.

<sup>110</sup> Um exemplo nesse sentido são as demandas apresentadas na linha de ação de promoção do acesso aos empreendimentos ao mercado institucional no Plano Nacional de Economia Solidária (CNES, 2015).

público direcionado foi definido a partir de outros critérios. É o caso dos programas direcionados à agricultura familiar, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que se constituíram em oportunidades de estruturação de empreendimentos econômicos solidários (Silva e Silva, 2011), mas cujos critérios de participação referiram-se ao tamanho da propriedade rural e ao percentual da renda familiar originada das atividades do empreendimento, elementos definidores da característica de agricultor familiar<sup>111</sup>. No caso do acesso ao programa por organizações coletivas, estas deveriam ter pelo menos 50% dos seus sócios reconhecidos como agricultores familiares, o que, conforme debatido no Capítulo 3, não garante que não sejam organizações que funcionem, na prática, como cooperativas empresariais<sup>112</sup>.

Outro setor da economia solidária que teve acesso a uma política específica de compras públicas é o de catadores de resíduos sólidos. A legislação de 2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos aponta, em seu artigo nº 36, a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda para atividades relacionadas à coleta seletiva, conformando-se em uma importante oportunidade de viabilização do trabalho dos catadores. Neste caso, é possível afirmar que todo o público atendido é composto por empreendimentos de economia solidária, mas destaca-se a não utilização deste conceito na legislação.

### *6.3.2 Acesso a mercado através da promoção de espaços de comercialização*

No Equador, verifica-se a presença de uma estratégia diversificada de promoção de espaços de comercialização envolvendo a organização de feiras periódicas e eventuais pelo próprio IEPS, rodadas de negócio para articulação com grandes compradores, e obrigatoriedade de cessão de espaço em prateleiras de supermercados.

As feiras periódicas são organizadas em parceria com governos locais com oferta especialmente de produtos alimentícios, destacando-se pelo volume de vendas (2.626.189 dólares em 2013, de acordo IEPS 2014a). Por outro lado, há críticas sobre a conversão dessas feiras em espaços de intermediação, com baixa participação direta de produtores

---

<sup>111</sup> O cumprimento destes critérios permite ao agricultor obter a DAP (Declaração de Aptidão) ao PRONAF, criada inicialmente para identificar os beneficiários de uma política específica, mas posteriormente generalizada como forma de identificação do agricultor familiar.

<sup>112</sup> Cruzamento realizado por Von Ende (2017) verificou que das 6.590 organizações reconhecidas como aptas a participar dos programas de compras públicas, apenas 946 estavam registradas na base de dados do mapeamento de economia solidária. Um exemplo de grande cooperativa empresarial brasileira que possui a chamada DAP Jurídica é a Cooperativa Central Aurora.

(Decker e Clark, 2017). Já as feiras eventuais são articuladas em torno de datas festivas como o Natal e o Dia das Mães, havendo também uma feira temática com a marca “*Somos tu Manos Equador*”, com versão nacional e versões regionais e locais. Com participação majoritária de produtos artesanais, estas feiras têm o foco na divulgação das ações e na promoção de encontro entre os atores da economia popular e solidária nas regiões, em geral sendo acompanhadas da realização de rodadas de negócio com o objetivo de articular contratos das organizações com grandes compradores (IEPS, 2014a, 2015, 2016, 2017a, 2018).

Além das feiras organizadas pelo IEPS, destaca-se a existência de artigo na LOEPS delegando aos governos locais a atribuição de organizar espaços para a comercialização de produtos da economia solidária e de uma resolução da Superintendência de Controle do Mercado que determina que os supermercados destinem 15% do espaço de suas prateleiras para produtos da economia popular e solidária e de pequenas e médias empresas. Não obstante, Jimenez (2016) aponta que, na prática, apenas algumas organizações mais estruturadas conseguiram aproveitar essa oportunidade.

No caso brasileiro, a estruturação de um programa de apoio à organização de feiras de economia solidária, ainda em 2005, foi uma das primeiras e principais ações de comercialização organizadas pela SENAES. Apontam Dubeux et al. (2011) que foi estabelecida uma parceria com o Instituto Marista de Solidariedade (IMS) através da FBB para a criação de uma metodologia e de uma identidade visual para o estabelecimento de um calendário nacional de feiras de economia solidária, com 27 feiras estaduais realizadas já em 2006.

Conforme relatado pela SENAES (Brasil, 2012a), o fomento às feiras de economia solidária também se constituiu como estratégia de promoção da integração e interiorização do movimento da economia solidária, além de divulgação de suas práticas e princípios para o público consumidor local. Na segunda etapa da política pública, em 2008, o apoio a feiras foi realizado mais uma vez em parceria com o IMS, dessa vez no escopo da implementação do Projeto Nacional de Comercialização Solidária, que apoiou a realização de mais de 100 feiras pelo Brasil. Reconhecendo-se que o apoio a feiras eventuais não seria suficiente para gerar sustentabilidade aos empreendimentos, foram incorporadas outras ações como a contratação de agentes de comercialização solidária, o

apoio à participação de empreendimentos em compras públicas, e o suporte à construção do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário<sup>113</sup> (Conti e Antunes, 2020).

Outra ação de comercialização apoiada pela SENAES, desta vez principalmente através das parcerias com estados e municípios, nas quais se podia transferir recursos de capital, foi o apoio à constituição de espaços permanentes de comercialização solidária. Normalmente estes funcionavam em locais públicos nos quais se realizavam também atividades de formação sobre economia solidária, os denominados “espaços multifuncionais”. Houve uma perspectiva de multiplicação desses espaços especialmente a partir da chamada pública de 2011.

Já em 2012 foi descontinuada a política de apoio a feiras eventuais, com as atividades de apoio à comercialização passando a estarem no escopo do edital lançado para apoiar o fortalecimento e a constituição de redes de cooperação solidária. No âmbito deste edital, o IMS apresentou um projeto para constituir uma rede nacional de pontos fixos de comercialização solidária, entendidos como empreendimentos solidários de comercialização. Chegaram a ser apoiados com assessoramento técnico, produção de material de comunicação e desenvolvimento de estratégias de atuação em rede 185 empreendimentos, sendo 95 lojas de economia solidária, 76 feiras de organização periódica, 11 centros públicos e 3 veículos itinerantes de comercialização (Santos e Amorim, 2017). Outra parceria de destaque foi a estabelecida com o Instituto Kairós, por meio da qual se promoveu a articulação de uma Rede Nacional formada por 25 Grupos de Consumo Responsável - empreendimentos solidários organizados diretamente por consumidores com o objetivo de acessar produtos agroecológicos e da economia solidária (Gonçalves e Mascarenhas, 2017).

### *6.3.3 Acesso ao mercado de Comércio Justo*

No Equador, a articulação da política pública com a proposta do Comércio Justo ocorreu no modelo tradicional, no qual os países do sul têm seus produtos certificados e exportados com um diferencial de mercado para os países do norte. Dessa forma, a política de comércio justo foi inserida no rol das ações do Ministério de Relações Exteriores, Comércio e Integração como uma política de promoção de exportação organizada pelo Departamento de Comércio Inclusivo. Esse departamento chegou, inclusive, a construir participativamente, com atores da sociedade civil e do IEPS, uma

---

<sup>113</sup> O processo de construção desse sistema será relatado na próxima subseção.

Estratégia Nacional de Comércio que, no entanto, não foi aprovada pela SENPLADES, não sendo convertida em lei (Decker e Clark, 2017).

De acordo com os autores, o apoio mais efetivo aos produtores foi ofertado pelo instituto governamental responsável pela promoção de exportações – PRO ECUADOR, com ações como construção de fundos para apoiar os custos de certificação, construção de estatísticas do setor, realização de rodadas de negócio, apoio à participação em feiras internacionais, e a construção de um sistema simplificado de exportação. Estas ações elevaram o valor das exportações certificadas de 57 milhões de dólares em 2010 para 301 milhões de dólares em 2015<sup>114</sup>.

Diferentemente do caso equatoriano, no Brasil a política pública federal buscou subverter a lógica do comércio justo internacional propondo a construção de um sistema brasileiro de comércio justo e solidário. Na sociedade civil, a crítica à ênfase nas exportações e ao excessivo valor apropriado por intermediários (certificadoras do cumprimento de princípios e critérios) no comércio justo internacional já havia levado, em 2001, à criação do Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário (FACES do Brasil) (Dubeux et al., 2011, Cunha, 2012). Este Fórum passou então a atuar juntamente com a SENAES e o FBES a partir da criação, em 2006, de um Grupo de Trabalho sobre o Sistema Brasileiro de Comércio Justo para debater sua identidade, suas características e seus princípios (Antunes e Conti, 2020).

A partir de definições e discussões iniciais, a SENAES, via parceria com a FBB, contratou, nos anos de 2007 e 2008, o FACES do Brasil para realizar um processo de debate e validação dos princípios e critérios do comércio justo e solidário com um conjunto de 25 empreendimentos solidários, processo posteriormente continuado no âmbito do projeto nacional de comercialização solidária. Estes debates não se restringiram à discussão de critérios e modos de operacionalização, tendo consistido também em momentos de formação e discussão sobre as formas de funcionamento do mercado e as oportunidades de construção de relações comerciais pautadas em processos de solidariedade.

Em 2009, o Conselho Nacional de Economia Solidária construiu uma proposta legislativa para o estabelecimento de um sistema público, convertido no Decreto Presidencial nº 7358/2010, que instituiu o Sistema Nacional de Comércio justo e Solidário

---

<sup>114</sup> Este valor refere-se exclusivamente às exportações de produtores da economia popular e solidária, havendo ainda um número maior de empresas privadas produtoras de flores que também exportam para o mercado de comércio justo internacional.

(SCJS), criando sua Comissão Gestora Nacional (CGN-SCJS), responsável por propor a sua regulamentação. Já em 2012, a SENAES lançou uma chamada pública com o objetivo de avançar na construção de metodologias de avaliação de conformidade<sup>115</sup> a serem reconhecidas no sistema nacional. Com o apoio dos projetos conveniados, a CGN conseguiu se reunir regularmente e, em dezembro de 2014, publicou uma portaria que instituiu as modalidades de avaliação reconhecidas no sistema brasileiro: sistemas participativos de garantia, certificação de terceira parte, e uma modalidade inovadora denominada de OCACS: Organismos Coletivos Autogestionários de Controle Social da Conformidade (Antunes e Conti, 2020).

Uma consequência inicialmente imprevista desse processo foi que a demanda postulada pelos atores do comércio justo de identificação dos empreendimentos econômicos solidários como grupo dentre os quais se delimitariam aqueles que praticam o comércio justo e solidário possibilitou a construção do CADSOL, como relatado no Capítulo 5. Os empreendimentos presentes nesse cadastro puderam solicitar sua adesão ao SCJS, o que foi feito por 3.007 EESs em 2015 (Brasil, 2016). Não obstante, frente ao início das dificuldades orçamentárias da secretaria e à precariedade dos serviços de informática disponíveis no ministério, nunca se chegou a dar início ao processo de avaliação de conformidade propriamente dito. Desta forma, apesar da ação de comércio justo e solidário ter sido uma das ações da SENAES mais baseadas na mobilização de recursos de autoridade para a construção de legislação e normativas, não se chegou a efetivar a promoção do acesso a mercados que reconhecessem as normativas construídas.

#### *6.3.4 Síntese comparativa das ações de acesso a mercado*

Do ponto de vista de objetivos e escolhas substantivas, a comparação entre as políticas de apoio a comercialização nos dois países permite perceber a realização de escolhas mais pragmáticas e voltadas à obtenção de escala no caso do Equador, em comparação com a ênfase brasileira na construção de relações comerciais diferenciadas e de proximidade. No caso equatoriano, o pragmatismo pode ser captado em ações presentes nas três estratégias utilizadas que foram alvo de críticas de representantes da sociedade civil: 1) estabelecimento de um grande mercado público com poucas garantias de práticas efetivas dos princípios de economia solidária ou estabelecimento de relações

---

<sup>115</sup> Avaliação de conformidade é o termo técnico apropriado para referir-se ao que é convencionalmente chamado de “certificação”. A certificação é, na verdade, uma modalidade específica de avaliação de conformidade baseada na inspeção por terceiros.

diferenciadas na contratação<sup>116</sup>; 2) imposição de espaço para a economia solidária nos grandes supermercados, incentivando o estabelecimento de relações comerciais com estes; e 3) aceitação dos mecanismos de funcionamento do comércio justo internacional.

Já no caso brasileiro, a ênfase no estabelecimento de relações comerciais diferenciadas reflete-se no protagonismo dado às estratégias de estabelecimento de relações diretas entre produtores e consumidores e na opção por questionar os mecanismos de funcionamento do comércio justo internacional, propondo a construção de um sistema brasileiro que buscou enfatizar também os circuitos curtos e a construção de formas coletivas e participativas de avaliação de conformidade.

Do ponto de vista dos recursos mobilizados, a estratégia brasileira mais uma vez destaca-se pela mobilização de recursos de nodalidade nos processos de consulta e construção das normativas de comércio justo (desta vez com maior sucesso na associação com recursos de autoridade) e no estabelecimento de parcerias para o apoio ao estabelecimento de feiras e outros espaços de comercialização. No caso equatoriano, por sua vez, repete-se o padrão de grande mobilização de recursos de autoridade (especialmente na promoção das compras públicas) e de organização, com a atuação direta do IEPS na constituição e assessoramento das organizações fornecedoras ao Estado e na organização dos espaços diretos de comercialização.

Tem-se, dessa forma, o seguinte quadro síntese do eixo de acesso a mercado:

Quadro 9: Síntese comparativa das ações de acesso a mercado

	<b>Equador</b>	<b>Brasil</b>
<b>Estratégia comercial principal</b>	Pragmática, baseada em volume e escala.	Construção de relações diferenciadas de mercado e circuitos curtos.
<b>Combinação de recursos</b>	Autoridade, organização e tesouro.	Nodalidade, autoridade e tesouro.

#### **6.4 – Considerações finais ao Capítulo: contrastando as estratégias de transformação institucional**

O objetivo principal deste Capítulo foi avançar na comparação das estratégias de transformação institucional através da economia solidária implementadas em cada país. Para isso, apresentou-se as ações e escolhas substantivas realizadas em cada um dos eixos

<sup>116</sup> Destaca-se, nesse sentido, que o incentivo ao associativismo só foi efetivamente implementado nos últimos anos da política, em 2015.

estruturantes da política, bem como a combinação de recursos mobilizados para a sua implementação. Estes elementos estão sintetizados na tabela abaixo:

Quadro 10: Síntese das escolhas substantivas realizadas em cada um dos eixos da política pública

	<b>Equador</b>	<b>Brasil</b>
<b>Delimitação do Público da Política</b>	Amplitude conceitual com inclusão da economia popular e um processo de delimitação focado na supervisão e no controle. Recursos de autoridade e organização.	Diferenciação forte da economia popular e processo de delimitação focado principalmente na visibilização. Recursos de nodalidade e tesouro.
<b>Acesso a Conhecimento</b>	Ênfase técnico/pragmática e no suporte aos demais programas. Recursos de organização.	Programa finalístico com ênfase político/formativa. Recursos de nodalidade e tesouro.
<b>Acesso a Capital</b>	Parceria e apoio às cooperativas de crédito, com oferta de linhas de crédito e recursos de capital. Recursos de organização, nodalidade e tesouro.	Parceria e apoio com recursos de custeio a bancos comunitários e fundos solidários. Recursos de nodalidade e tesouro e <i>déficit</i> de autoridade.
<b>Acesso a Mercado</b>	Estratégia pragmática baseada em volume e escala. Recursos de autoridade e organização.	Estratégia de construção de relações diferenciadas de mercado e apoio a circuitos curtos. Recursos de nodalidade, tesouro e autoridade.

A partir desta sistematização, busca-se, nesta seção final, construir um olhar integrado que permita identificar diferenças gerais entre as estratégias implementadas em cada país. Para isso, utiliza-se como ponto de partida uma categorização utilizada por Santos (2019, p.93) para delinear a existência de distintas concepções nas políticas que executam ações de economia solidária nos diferentes órgãos do governo brasileiro: uma baseada no viés da desigualdade (que entende a economia solidária como ação inferior e improdutiva desenvolvida por pobres e desempregados) e outra baseada no viés da diferença (que entende a economia solidária a partir da particularidade de sua lógica de funcionamento e dos princípios solidários).

Adaptando a categorização da autora, é possível identificar uma diferença consistente nas estratégias de transformação institucional implementadas em cada país com um contraste entre a ênfase brasileira no fomento e desenvolvimento das especificidades organizativas da economia solidária (análoga ao viés da diferença) e a ênfase equatoriana na obtenção de escala nas ações da política pública, com menor atenção ao cumprimento de princípios e diferenciais organizativos (que aqui é denominado de “viés de escala”). Iniciando com o processo de delimitação, verifica-se a escolha equatoriana por aumentar significativamente o escopo da política através da

incorporação da economia popular à economia solidária, contrastando-se com a opção brasileira pela diferenciação forte do sujeito coletivo e praticante da gestão democrática.

Passando para os eixos de acesso a conhecimentos e mercados, percebe-se, no Equador, a realização de ações pragmáticas e massificadas com o objetivo prioritário de garantir a viabilidade econômica das organizações atendidas, enquanto, no Brasil, a opção foi pelo fortalecimento dos princípios e valores da economia solidária tanto na organização interna dos empreendimentos quanto no fomento à construção de relações comerciais diferenciadas. Por fim, no caso do eixo de acesso a capital, esta diferença de estratégia pode ser captada a partir da opção equatoriana pelo estabelecimento de parcerias e atendimento das organizações mais estruturadas e de maior escala de atuação (cooperativas de crédito) em contraste com o caso brasileiro, no qual foram atendidas prioritariamente as organizações de menor escala de atuação.

Conclui-se, assim, com a constatação da existência de duas estratégias fundamentalmente diferentes de transformação institucional, uma baseada na atuação em escala e na promoção ativa da constituição de novas organizações formadas por trabalhadores da economia popular, e outra baseada na reafirmação dos princípios e valores da economia solidária e no apoio à difusão de experiências bem-sucedidas. Destaca-se ainda que estas estratégias estão relacionadas à combinação de recursos utilizados em cada política, objeto de análise mais aprofundada no próximo Capítulo. Cabe ressaltar brevemente o contraste perceptível entre a maior mobilização de recursos coercivos (de autoridade e organização) no Equador e a mobilização dos recursos menos coercivos de nodalidade e tesouro no Brasil. Esta diferenciação é coerente também com a ênfase nos processos mais coercivos de supervisão e controle no processo de delimitação equatoriano em contraste com a ênfase brasileira na visibilização.

## **7 – COMPARANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: RECURSOS MOBILIZADOS E O ESFORÇO DEPREENDIDO**

Este último Capítulo dedicado à comparação das políticas públicas de economia solidária implementadas em cada país tem dois objetivos principais: comparar os esforços depreendidos para a realização de uma transformação institucional através da economia solidária e avançar na comparação das diferentes combinações de recursos mobilizados para a política. Para alcançá-los, o Capítulo desagrega a política entre os recursos mobilizados para a sua implementação.

Cada uma das seções apresenta um dos recursos mobilizados pela política de acordo com a divisão proposta por Hood e Margetts (2007): organização, autoridade, tesouro e nodalidade. Além de apresentar uma sistematização dos recursos utilizados na política como um todo, as seções apresentam também debates e críticas sobre a forma como eles foram mobilizados em cada país. Esta reflexão é retomada na seção final do Capítulo, que também apresenta uma breve síntese dos elementos comparativos abordados nos Capítulos de 5 a 7 desta tese.

### **7.1 – Recursos de organização**

Como visto no Capítulo 1, os recursos de organização são aqueles que permitem a intervenção direta do poder público sobre a realidade que se deseja transformar como funcionários, prédios e equipamentos (Hood e Margetts, 2007). No Brasil, considerando-se servidores terceirizados, comissionados e funcionários públicos concursados, a SENAES mobilizou 19 trabalhadores em 2003, ano de sua criação, passando a um máximo de 45 trabalhadores em 2014, tendo o número oscilado entre 35 e 45 desde 2004 (Brasil, 2012a, 2013, 2014, 2015).

Além desta equipe atuando na sede, a secretaria contou também com uma equipe nas estruturas descentralizadas do Ministério do Trabalho<sup>117</sup>. Na maioria das Unidades da Federação, essa equipe se restringia a um profissional que detinha o cargo de chefe da seção de economia solidária, havendo alguns poucos casos em que esta seção contava com um ou dois membros auxiliares. Outra restrição é que estes cargos eram de nomeação

---

<sup>117</sup> Em cada um dos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal, o Ministério do Trabalho contava com uma Delegacia Regional do Trabalho que posteriormente teve o nome modificado para Superintendência Regional do Trabalho e Emprego. Via de regra, essa estrutura servia como base para o trabalho dos Auditores Fiscais do Trabalho e para a realização de serviços como emissão de carteira de trabalho.

pelo Superintendente responsável pela unidade da federação e não pelo secretário de economia solidária, havendo casos de conflito e falta de interesse do responsável estadual na temática. Ao todo, esta equipe alocada nos estados não passava de quarenta servidores distribuídos pelo Brasil, chegando a um total de 80 servidores alocados pelo governo federal para a política pública frente a uma população que, em 2016, chegava a 206 milhões de habitantes.

A diferença para o Equador é de ordem de grandeza. Os dados disponíveis no sítio do IEPS<sup>118</sup> apontam que, em janeiro de 2014, o instituto contava com 228 servidores, passando para 287 em dezembro do mesmo ano, 271 em dezembro de 2015 e 268 em dezembro de 2016. Neste ano, a distribuição destes 268 servidores ocorria da seguinte forma: 153 atuavam de forma descentralizada nas nove sedes zonais, 68 estavam alocados em funções de assessoria ou apoio, 31 estavam distribuídos em ações nacionais dos departamentos de estudos e pesquisa, fomento produtivo, fortalecimento de atores ou de intercâmbio e mercado, 6 estavam no gabinete do diretor, 3 estavam alocados no projeto ombro a ombro e 7 no projeto ACES.

No caso da SEPS, seu informe de gestão referente ao período 2012 – 2016 (SEPS 2017) aponta que esta foi inaugurada em 2012 com 94 servidores contratados sob o regime de contratação ocasional. Já no início de 2017, a superintendência contava com 467 servidores sob regime de nomeação (equivalente ao de servidor público estável), 119 contratados como ocasionais e 48 servidores contratados sob regime de código de trabalho (aqueles responsáveis por tarefas operacionais). No total, a SEPS, portanto, adentrou 2017 com 634 funcionários públicos contratados. Por último, a CONAFIPS, de acordo com os dados disponíveis<sup>119</sup>, tinha, em janeiro de 2014, 63 funcionários, passando para 85 funcionários em 2016 distribuídos em: 9 no gabinete do diretor, 51 nos processos agregadores de valor e 25 funcionários nas unidades de apoio.

Desta forma, enquanto a equipe da SENAES teve em seu auge no ano de 2014 cerca de 85 funcionários para uma população de pouco mais de duzentas milhões de pessoas (1 para cada 2.350.000 habitantes), as três instituições responsáveis pela política pública de economia solidária no Equador tiveram, em 2016, um total de 977 funcionários para uma população de pouco mais de 15 milhões de pessoas (1 para cada 15.300 habitantes). Destaca-se, ainda, que as dificuldades da SENAES no acesso a recursos de

---

<sup>118</sup> Disponíveis em <https://www.economiasolidaria.gob.ec/transparencia/>, acesso em 29 de dezembro de 2020.

<sup>119</sup> <https://www.finanzaspopulares.gob.ec/transparencia/>, consultado em 29 de dezembro de 2020.

organização são extensivas também a itens como espaço físico, havendo relatos de dificuldades na conquista por um espaço de trabalho adequado no edifício sede do Ministério do Trabalho (com número excessivo de funcionários por sala) e de insuficiência de equipamentos de informática (Brasil, 2012a e 2012b).

Em que pese a enorme diferença quantitativa, uma análise qualitativa dos recursos humanos mobilizados aponta a presença de uma questão comum referente à falta de conhecimento sobre economia solidária nas equipes de servidores públicos. No caso brasileiro, relatório aponta que “os quadros de pessoal formados no Ministério, em suas diversas carreiras (Administrativos ou Auditores Fiscais), têm dificuldades em perceber o sentido da ES e de incorporá-la em suas funções”, o que se relaciona à própria formação histórica do Ministério do Trabalho como órgão cuja função prioritária era a de fiscalização das relações de trabalho (Brasil 2012a, p. 33). Dessa forma, nesse momento a secretaria optou por não investir na mobilização de recursos de organização, pois “conseguir pessoas do próprio governo que aceitem e deem conta de operar as políticas de ES se mostrou uma tarefa árdua”.

Neste sentido, Cunha (2012) relata a rotatividade de servidores nos setores administrativos e técnicos devido à presença de estranhamento em relação ao tema e maior dificuldade de incorporação nas funções da política. Com o tempo e o aumento do número de instrumentos de transferência em vigência a partir de 2012, a secretaria perceberia a necessidade de expansão de quadros técnicos para atuarem como fiscais e gestores (Brasil, 2013, 2014). Conforme Martos (2019), a criação de uma nova carreira, de Analista de Políticas Sociais, facilitou a entrada de servidores com um perfil mais próximo às necessidades da secretaria. Ao fim, efetivamente se formaria uma equipe com grande capacidade de gerenciamento de convênios e outros instrumentos de parcerias, especialmente em seus aspectos técnico-operacionais, ainda que com dificuldades na generalização da capacidade de discutir e acompanhar elementos relacionados à atividade finalística da política pública.

No caso do Equador, a falta de conhecimento em economia solidária por parte dos servidores públicos aparece mais diretamente como reclamação de setores da sociedade civil. Flores (2014) relata que o processo seletivo, no caso da SEPS, foi baseado em provas técnicas e psicotécnicas. Isto explica a seleção de servidores que, conforme Córdova (2014) ao se referir ao IEPS e à SEPS, não sabem o que é economia social e solidária nem têm experiência prévia com o setor. Para Villalba-Eguiluz et al. (2020), frente à ausência de formação específica, os recursos humanos do IEPS, apesar da grande

quantidade, poderiam ser considerados, na verdade, insuficientes. Essa situação pode ser considerada mais grave que no Brasil, pois no Equador os servidores são os responsáveis direto pela implementação da política pública e pela interação com as organizações.

Já no que se refere à equipe dirigente das instituições de indicação política, há um contraste maior entre as realidades dos países. No caso brasileiro, o próprio secretário aponta que a direção da SENAES foi, em sua totalidade, formada por militantes e dirigentes de organizações da economia solidária (Singer, 2009). Acrescenta-se ainda a presença de uma estabilidade pouco usual da equipe, representada pela manutenção do secretário no cargo ao longo de quatro mandatos presidenciais. Há alguma semelhança da realidade da SENAES com a realidade da SEPS e da CONAFIPS no que diz respeito à estabilidade dos dirigentes indicados e ao seu histórico de atuação próxima à economia solidária (ainda que não se verifique o mesmo grau de relação e interação com a sociedade civil observadas no Brasil)<sup>120</sup>. Já no caso do IEPS houve grande rotatividade e inconsistência na nomeação de diretores que, em geral, não tinham experiência prévia alguma de trabalho com economia solidária, respondendo sempre a mudanças políticas pela qual passava o próprio MIES. Ademais, a cada mudança de diretor mudavam também os diretores provinciais e, em alguns casos, até mesmo os membros da equipe técnica contratada sob regime temporário (FIDA, 2014).

Em termos gerais, pode ser afirmado que não houve restrição à mobilização de recursos de organização na política pública de economia solidária equatoriana, havendo, pelo contrário, críticas por parte da sociedade civil apontando uma hipertrofia organizacional (Minadeo, 2014, Andino, 2013). A situação é oposta no caso brasileiro, no qual foram comuns reivindicações da sociedade civil por um fortalecimento do lugar institucional da economia solidária no governo.

## **7.2 – Recursos de Autoridade**

Conforme a definição de Hood e Margetts (2007), os recursos de autoridade estão vinculados ao poder legal e oficial de demandar, proibir e garantir, sendo em geral concretizados através de instrumentos legais. Nesta seção, serão comparados nos dois países os processos de construção de legislações que dizem respeito especificamente à economia solidária, bem como a inserção do tema em legislações relacionadas.

---

<sup>120</sup> A relação dos dirigentes das instituições responsáveis pela política pública com os diferentes atores da economia solidária da sociedade civil será explorada no capítulo 9.

No caso do Equador, iniciou-se o processo de normatização da economia solidária pela sua incorporação na Constituição de 2008, seguida, em 2011, pela aprovação de uma lei orgânica<sup>121</sup> posteriormente detalhada em um regulamento geral e em um conjunto de normativas. Importante destacar que já havia na constituição equatoriana de 1978 menção à existência, na economia do país, de um setor autogestionário composto por empresas cooperativas e comunais<sup>122</sup>, menção que seria mantida de forma atenuada na constituição de 1998. Em comparação às menções anteriores, pode-se identificar três avanços na constituição de 2008: 1) definição de economia popular e solidária como uma forma de organização econômica que inclui os setores cooperativistas, associativos e comunitários; 2) estabelecimento de um princípio de discriminação positiva para a produção e a comercialização de bens e serviços oriundos desses setores; e 3) definição do sistema econômico do país como social e solidário.

Foi em relação a este último aspecto que se concentraram os debates na assembleia constituinte, com os deputados da oposição de direita consternados com a ausência de referência ao termo “mercado” na definição do sistema econômico, mas sendo vencidos pela maioria governista (Oleas, 2016). Há, por outro lado, críticas da esquerda quanto a ausência de uma definição concreta das características desse sistema (Vega, 2017) ou de ações estruturantes para implementá-lo (Sanchez, 2016). Destaca-se, ainda assim, a presença de 17 referências diretas à economia popular e solidária na constituição (Naranjo, 2016).

As principais consequências práticas das definições constitucionais seriam estabelecidas com a publicação da Lei Orgânica da Economia Popular e Solidária (LOEPS) em 2011. Conforme relato de Muriel<sup>123</sup> (2012), o processo de construção participativa da lei foi iniciado já em outubro de 2008, envolvendo a realização de 17 oficinas nas quais participaram 1.800 representantes. A efetividade desta participação é bastante questionada por atores da sociedade civil, que apontam que as oficinas funcionaram apenas como espaços de validação, sem que as objeções e propostas fossem efetivamente consideradas (Andino, 2013, Minadeo, 2014, Chafra e Jácome, 2017). Seja como for, concluído o processo de consultas, o projeto foi apresentado por Rafael Correa

---

<sup>121</sup> De acordo com a constituição do Equador, as leis orgânicas servem para regular o exercício dos direitos e garantias constitucionais, estando um nível acima das leis ordinárias e não podendo ser alteradas por estas.

<sup>122</sup> Conforme Oleas (2016), nesse momento a constituição não se traduziu na aprovação de uma legislação adequada ao setor.

<sup>123</sup> Patricio Muriel foi membro da equipe que elaborou a LOEPS.

à Câmara dos Deputados em 17 de março de 2011, sendo rapidamente avaliado em seis reuniões e aprovado em 10 de maio do mesmo ano (Córdova, 2014).

Como debatido no Capítulo 5, a lei traz um detalhamento bastante extensivo dos procedimentos de delimitação dos atores da economia popular e solidária. Além das críticas já abordadas nesse sentido, destaca-se a presença de uma interpretação de que seu principal objetivo seria a domesticação do setor da economia popular e solidária, incluindo a criação de diversas barreiras de entrada como limites para a criação de uniões, redes e federações e mesmo novas cooperativas de crédito, caixas e bancos comunitários nos territórios em que já exista uma entidade com o mesmo objetivo operando (Roth, 2012, Andino, 2016, Vega, 2017).

Os críticos contrastam o excesso de dispositivos buscando regular o funcionamento das organizações de economia solidária à descrição genérica das medidas a serem tomadas para fomentar essas organizações. Um contraponto a este aspecto da crítica é o fortalecimento dado pela lei à estrutura pública de fomento à economia solidária (o IEPS e a CONAFIPS). Ademais, um entrevistado envolvido no processo de construção da lei nos relatou ainda que a excessiva ênfase regulatória provinha de uma visão de que as atividades específicas de fomento não cabiam nesse marco legislativo, mas que seriam objeto de legislações específicas (o que efetivamente acabou acontecendo) a partir do estabelecimento do procedimento de reconhecimento público das instituições a serem beneficiadas.

Neste sentido, Chafla e Jácome (2017) apontam a existência de 17 leis e 14 códigos que fazem referência direta à economia popular e solidária. Algumas normativas já foram mencionadas no Capítulo 6 como aquelas referentes às contratações públicas e à obrigatoriedade de disposição de prateleiras no supermercado. Dentre as demais, cabe destaque ao Código de Organização Territorial, que rege o mecanismo federativo equatoriano. Ele atribui como uma das finalidades da atuação dos governos autônomos descentralizados:

El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el Buen Vivir (Ecuador, 2011b).

No caso específico dos governos paroquiais rurais, o código estabelece ainda que as obras de manutenção de vias públicas poderão ser executadas por delegação a empresas de economia popular e solidária e cogestão comunitária. Outra lei relevante é o Código Orgânico de Produção, Comércio e Investimentos que apresenta, dentre as suas

finalidades, a democratização do acesso aos fatores de produção com ênfase nas micro, pequenas e médias empresas e na economia popular e solidária, além de destinar uma seção apenas ao Desenvolvimento Produtivo da Economia Popular, Solidária e Comunitária.

Dentre os mecanismos de discriminação positiva, destaca-se o dispositivo da Lei Orgânica de Regime Tributário que buscou favorecer as OEPS com isenção de imposto de renda sobre os excedentes reinvestidos nas organizações e a criação, em dezembro de 2015, de um Regime Simplificado das Organizações Integrantes da Economia Popular e Solidária. Este regime incluiu a isenção de emissão de faturas (permitindo a comprovação das vendas através de documentos simplificados) e a isenção de realização de contabilidade para organizações cujo faturamento esteja abaixo de um limite estipulado. No setor de prestação de serviços destaca-se também o Decreto Executivo que suprimiu as possibilidades de terceirização laboral mediante empresas intermediadoras de mão-de-obra e estabeleceu as organizações de EPS como possíveis prestadoras de serviços complementares. Há ainda referências à economia popular e solidária na legislação sobre pesca artesanal na lei de recursos hídricos, na lei do regime de soberania alimentar, entre outras.

Fato é que, ainda que haja críticas e limites na operacionalização prática desses dispositivos, incluindo reclamações sobre a ausência de medidas afirmativas que claramente reafirmem a prioridade da economia solidária sobre a economia popular e sobre as micro e pequenas empresas (Andino, 2016), é inegável que os avanços legislativos sejam muito superiores ao caso brasileiro, onde há, na prática, uma discriminação negativa das formas de economia solidária em relação às micro e pequenas empresas.

Ao contrário do Equador, onde partiu-se da norma jurídica de grau mais elevado no regime jurídico (a constituição) para avançar no estabelecimento de leis orgânicas e leis ordinárias, no Brasil o processo legislativo se deu em ordem inversa, partindo do nível mais baixo de portarias ministeriais e alcançando o estabelecimento de decretos presidenciais sem que se tivesse atingido a aprovação de uma lei federal<sup>124</sup>. Desta forma, foram publicadas as já mencionadas portarias do Ministério do Trabalho com foco no processo de delimitação dos empreendimentos (referente ao mapeamento em 2006 e a do Cadsol em 2014) e os decretos presidenciais de 2010 com foco em programas específicos

---

<sup>124</sup> O Decreto presidencial é considerado uma norma jurídica hierarquicamente inferior à Lei por prescindir de trâmite e aprovação do poder legislativo.

- o Programa Nacional de Incubadoras (PRONINC) e o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS).

A discussão em torno da construção de uma lei para a economia solidária começou a avançar em 2008 com a decisão de separar as questões referentes à regulação societária dos empreendimentos (cujo foco passou a ser a promoção de alterações na lei geral do cooperativismo, conforme descrito no Capítulo 5) das questões referentes à institucionalização da ação do Estado (Cunha, 2012). Deliberou-se, então, no espaço do Conselho Nacional de Economia Solidária, pela construção de um projeto de lei estabelecendo uma política nacional de economia solidária contendo: a) definições conceituais; b) objetivos, eixos e instrumentos da política; c) diretrizes e estrutura de um sistema nacional articulando o relacionamento com as unidades da federação; e d) fontes de financiamento e sua gestão.

Construída a proposta, formularam-se duas estratégias de encaminhamento ao congresso, tendo ambas eventualmente fracassado (Forte, 2019). Uma delas foi o encaminhamento como projeto de lei de iniciativa popular, o que demandaria a subscrição do pedido por 1% do eleitorado brasileiro e a obtenção de mais de um milhão de assinaturas. Rapidamente evidenciou-se que a capacidade de mobilização do FBES havia sido superestimada com a obtenção do número relevante, mas muito abaixo do necessário, de 20 mil assinaturas. A outra estratégia, a apresentação do projeto de lei por iniciativa do poder executivo, encontrou diversos entraves no próprio governo. Em um primeiro momento, estes foram colocados pela própria Consultoria Jurídica do Ministério que alegou impossibilidades jurídicas e constitucionais, dentre as quais destaca-se a resistência em permitir acesso à economia solidária de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador<sup>125</sup>. Conforme relato de Forte (2019), mesmo com a retirada desse item do projeto, o mesmo seria barrado mais de uma dezena de vezes, agora pela Secretaria de Política Econômica do ministério da Fazenda, sempre com alegações técnicas.

Com a desistência das estratégias inicialmente propostas, o projeto finalmente viria a entrar na pauta da câmara dos deputados por iniciativa da Frente Parlamentar de Economia Solidária em dezembro de 2012. A tramitação nas comissões parlamentares foi bastante lenta, tendo sofrido oposição explícita de deputados vinculados à Confederação Nacional de Agricultura e à OCB, especialmente a partir de inserção de emenda que

---

<sup>125</sup> Criado pela Constituição de 1988, o acesso aos recursos do fundo concretizaria a inserção da economia solidária no rol das políticas públicas de trabalho, frente a qual foram impostas barreiras burocráticas decorrentes também de resistência política.

possibilitava o registro civil dos empreendimentos econômicos solidários sem necessidade de reconhecimento na junta comercial (Silva e Silva, 2015)<sup>126</sup>. O projeto segue até hoje tramitando entre Câmara e Senado sem aprovação definitiva.

É possível que a não aprovação de uma legislação geral para a economia solidária tenha inibido também a sua menção em outras legislações que na prática atendem empreendimentos econômicos solidários como, por exemplo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Desta forma, a menção à economia solidária em outras normativas ficou restrita a iniciativas pontuais presentes em portarias ou resoluções de outros órgãos como a Portaria de 2005 do Ministério da Saúde, que ofereceu incentivo financeiro a municípios que desenvolvem projetos articulando saúde mental e economia solidária, ou a Resolução do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, que permitiu o apoio financeiro a projetos em linhas de ação de EJA e economia solidária (Cunha, 2012).

Destaca-se, por fim, que as dificuldades de avanços no reconhecimento legal dos empreendimentos solidários ocasionaram que estes, em muitos sentidos, tenham se tornado no Brasil objeto de discriminação negativa, com condições desfavoráveis de funcionamento em relação a empresas capitalistas convencionais. Dentre os exemplos dessa situação, destaca-se a presença de proibições e restrições à contratação de cooperativas para prestação de serviços a órgãos públicos e à mudança na lei de falências que determinou prioridade aos credores financeiros sobre os trabalhadores, dificultando sobremaneira os processos de recuperação de fábricas que foram comuns na década de 1990. A situação de repercussão mais geral seria a não extensão dos benefícios tributários presentes na Lei do Super Simples, de 2006, para cooperativas de porte similar às empresas abrangidas pela lei, gerando um desincentivo explícito às formas coletivas de propriedade, agravado com a alteração da lei para inclusão, sem um equivalente associativo da figura jurídica do Microempreendedor Individual, com várias facilidades para registro e funcionamento.

### **7.3 – Recursos de tesouro**

Os recursos de tesouro são os de mais simples identificação, pois remetem ao orçamento da política pública estudada. Ainda assim, diferenças no cálculo e no processo orçamentário fazem com que sejam necessários ajustes para garantir a correta

---

<sup>126</sup> Conforme relatado no capítulo 5, esta emenda propiciaria uma brecha para que as cooperativas pudessem se registrar sem necessidade de aprovação das juntas comerciais, tidas como vinculadas à OCB.

comparabilidade entre realidades distintas. Um exemplo é a presença, no orçamento dos órgãos públicos equatorianos, das despesas realizadas com pessoal, o que não ocorre no caso do Brasil. Como a mobilização de servidores foi o principal recurso de organização analisado, considerou-se necessário excluir as despesas com pessoal da contabilização dos recursos de tesouro mobilizados para evitar dupla contagem. Com esse critério, optou-se por excluir o orçamento da SEPS da análise aqui realizada, uma vez que seus gastos são basicamente com pessoal e aquisição de bens e *hardware* (SEPS, 2017).

Já no caso da CONAFIPS, considerou-se que o orçamento deve ser levado em consideração, mas que, sendo em sua quase totalidade operacionalizado na forma de crédito retornável, não há comparabilidade direta com nenhuma organização equivalente na política pública brasileira. De acordo com Andino (2016), o programa foi criado com um fundo de 70 milhões de dólares, tendo recebido mais um aporte do Banco Central de 160 milhões de dólares entre 2010 e 2011. A partir da constituição do fundo, os dados disponíveis para 2015 e 2016 (CONAFIPS, 2016, 2017) apresentam um funcionamento com excedentes operacionais sem a necessidade de novos aportes. Conforme informado no Capítulo 6, seu aporte de tesouro na forma de operações de crédito realizadas desde a sua criação até 2016 foi de 884.764.647,61 dólares. Outra ação sem equivalente na política pública brasileira é a antecipação de recursos de benefícios sociais para o investimento em empreendimentos por meio do Crédito de Desenvolvimento Humano, programa que teve um repasse total de USD 865.451.749 entre 2007 e 2015 (Soria et al., 2016). Não há registro dos valores totais disponibilizados especificamente para a modalidade associativa, apenas a informação de que, no ano de 2015, ela representou 26% do valor anual, uma quantia considerável.

Destacadas as ações que não têm comparabilidade direta, passa-se agora à comparação entre os recursos alocados para o fomento à economia solidária no IEPS e na SENAES. O método mais utilizado para apresentar os recursos orçamentários do IEPS é baseado nas informações disponibilizadas no informe de gestão do instituto, diferenciando despesas correntes e recursos de investimentos. Normalmente, pressupõe-se que as despesas correntes constituiriam os recursos alocados na manutenção do instituto e os recursos de investimento seriam aqueles alocados para atividade finalística. Não obstante, como nosso objetivo é diferenciar os gastos com pessoal dos demais, fez-se necessário acessar dados mais detalhados disponibilizados pelo Ministério de Finanças

do Equador<sup>127</sup>. A análise desses dados permitiu perceber que havia despesas com pessoal alocadas tanto entre as despesas correntes quanto entre os recursos de investimento, sendo possível desagregá-las das demais despesas a partir de 2013.

Os resultados obtidos com as diferentes fontes de informação são apresentados na tabela abaixo, diferenciando-se as despesas entre orçadas (codificadas) e executadas (pagas).

Tabela 1: Evolução do orçamento alocado para o IEPS no Equador

	2009	2010	2011	2012	2013	
	Codificado	Codificado	Codificado	Codificado	Codificado	Executado
Corrente	\$ 18.943.634,02	\$ 16.438.685,80	\$ 5.865.644,87	\$ 5.215.650,76	\$ 4.853.790,10	\$ 4.213.072,00
Investimento			\$ 5.393.569,31	\$ 6.645.531,22	\$ 7.609.322,03	\$ 6.232.219,00
Total - Informes de Gestão			\$11.259.214,18	\$ 11.861.181,98	\$ 12.463.112,13	\$ 10.445.291,00
Gastos com Pessoal					\$ 5.502.528,59	\$ 5.293.003,69
Demais Gastos					\$ 6.960.582,43	\$ 6.262.832,84
Total - Ministerio de Finanzas					\$ 12.463.111,02	\$ 11.555.836,53
	2014		2015		2016	
	Codificado	Executado	Codificado	Executado	Codificado	Executado
Corrente	\$ 16.823.895,55	\$ 16.798.454,06	\$ 4.145.097,79	\$ 4.140.907,80	\$ 3.496.500,00	\$ 3.377.219,00
Investimento	\$ 7.640.835,94	\$ 6.735.680,25	\$ 11.000.240,18	\$ 9.933.886,43	\$ 4.496.140,00	\$ 4.260.042,00
Total - Informes de Gestão	\$ 24.464.731,49	\$ 23.534.134,31	\$15.145.337,97	\$ 14.074.794,23	\$ 7.992.640,00	\$ 7.637.261,00
Gastos com Pessoal	\$ 5.585.634,86	\$ 5.530.947,83	5.782.574,35	5.586.872,66	5.019.725,79	4.949.005,46
Demais Gastos	\$ 18.879.095,56	\$ 18.003.185,40	9.466.732,58	7.691.757,78	3.230.540,58	2.855.295,50
Total - Ministerio de Finanzas	\$ 24.464.730,42	\$ 23.534.133,23	\$15.249.306,93	\$ 13.278.630,44	\$ 8.250.266,37	\$ 7.804.300,96

Fontes: Informes de Gestão IEPS (2013 a 2016), Maya (2016), Villalba-Eguiluz et al. (2020) e Ministério das Finanças do Equador. Valores corrigidos para o ano de 2016 de acordo com o IPC-INEC.

A análise da tabela permite perceber a existência de três momentos de grande variação nos recursos disponibilizados ao IEPS: 2010-2011, 2014, 2015-2016. Curiosamente, à exceção do ano de 2014, os anos de maior orçamento do instituto foram os dois primeiros, de 2009 e 2010. Funcionários do instituto entrevistados nos relataram que, nos anos iniciais, houve grande dificuldade de garantir a execução do orçamento codificado e que isso explica os cortes realizados, ainda que nos anos seguintes o nível de execução tenha se elevado significativamente. No caso do ano de 2014, por sua vez, o grande aumento do valor é explicado por um aporte excepcional de 10 milhões de dólares transferidos para a CONAFIPS em operação que não se repetiria posteriormente. Por fim, o corte realizado no orçamento de 2015 para 2016 reflete um contexto de crise

<sup>127</sup> Esses dados estão disponibilizados em <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/> (acessado em 6 de Janeiro de 2021), contando com detalhamento dos itens de despesa do IEPS a partir de 2013, ano em que este se tornou uma unidade orçamentária autônoma.

orçamentária frente à queda dos preços do petróleo, refletindo-se no encerramento do projeto Sócio Vulcanizador e na grande redução dos recursos aportados no projeto ACES.

Para o caso do Brasil optou-se por utilizar a metodologia desenvolvida por Silva (2020), atualizando-se a consulta às bases de dados da Câmara dos Deputados em 5 de janeiro de 2021. A base contém as informações a respeito do orçamento utilizado pela SENAES desde 2004, ano seguinte ao da sua criação<sup>128</sup>, separadas entre as ações gerais e ações específicas para empreendimentos formados por catadores de resíduos sólidos, que são alocadas em programas diferentes do Plano Plurianual.

Optou-se por trabalhar com a categoria programado (equivalente à categoria codificado no Equador) e com a categoria liquidado, considerada a mais próxima da categoria pago no Equador. Isso porque, no processo orçamentário brasileiro, o recurso é classificado como pago apenas quando o é no mesmo ano em que foi empenhado, sendo que recursos empenhados em um dado ano e pagos em anos subsequentes não aparecem na contabilidade de recursos pagos nem no ano original de empenho nem no ano em que o pagamento foi efetivado. A utilização da categoria liquidado sana essa distorção; ainda que o recurso que apareça como liquidado em um ano possa ter sido efetivamente pago em qualquer um dos dois anos subsequentes, não há risco de dupla contagem. Os resultados obtidos são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 2: Evolução do orçamento alocado à SENAES no Brasil

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programado	R\$ 61.855.361,67	R\$ 26.181.706,11	R\$ 26.735.244,03	R\$ 86.224.014,47	R\$ 87.844.149,96	R\$ 68.598.237,40	R\$ 80.282.060,85
% Catadores	2,26%	4,54%	1,54%	30,64%	21,86%	19,68%	15,58%
Liquidado	R\$ 37.776.523,38	R\$ 20.340.659,56	R\$ 26.151.978,13	R\$ 82.714.708,00	R\$ 36.006.440,66	R\$ 42.597.428,06	R\$ 52.912.515,64
% Catadores	2,63%	4,92%	1,57%	31,94%	1,61%	0,00%	10,94%
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Programado	R\$ 106.586.520,94	R\$ 136.576.816,45	R\$ 190.662.253,00	R\$ 170.771.514,02	R\$ 143.699.173,32	R\$ 60.768.881,00	
% Catadores	13,23%	56,53%	36,24%	41,92%	32,04%	21,31%	
Liquidado	R\$ 42.047.179,07	R\$ 82.461.693,59	R\$ 158.115.655,07	R\$ 151.881.672,55	R\$ 20.976.567,31	R\$ 16.749.489,00	
% Catadores	24,97%	60,68%	41,96%	47,13%	16,38%	23,91%	

Fonte: Câmara dos Deputados – Acompanhamento da execução orçamentária da União: SIAFI/STN. Dados atualizados para valores de 2016 IPCA/FIPE.

Um primeiro contraste em relação à realidade equatoriana é a presença de diferenças significativas entre o recurso programado e o recurso liquidado, especialmente

<sup>128</sup> Nesse caso, as despesas com equipe de servidores não entram no orçamento da secretaria, mas sim do ministério.

nos anos de 2004, 2008, 2011, 2012, 2015 e 2016. Isto se deve a uma disparidade entre a capacidade de mobilização de recursos no Congresso via LOA (Lei Orçamentária Anual) e a capacidade de operacionalização desses recursos, que pode ser explicada pelos seguintes fatores (Silva, 2020, Cunha, 2012, SENAES, 2012a,2016):

- limitações orçamentárias impostas pelo Ministério da Fazenda através da publicação de decretos de contingenciamento e da liberação de recursos sem tempo hábil para operacionalização (impacto especialmente no anos de 2008, 2011 e 2015<sup>129</sup>);
- dificuldades das entidades conveniadas, especialmente estados e municípios, em manterem-se aptas a receber os pagamentos (abordadas na próxima seção);
- dificuldades específicas na operacionalização de recursos oriundos de emendas parlamentares;
- aumento da quantidade de recursos operacionalizados a partir de 2011 sem aumento correspondente de recursos de organização (quadro de servidores).

Do ponto de vista da quantidade de recursos programados (aprovados na Lei Orçamentária Anual), verifica-se uma trajetória com tendência geral de crescimento e estabilização até a queda abrupta em 2016. Em 2004, o recurso operacionalizado pela SENAES foi consideravelmente maior especialmente devido ao sucesso obtido na mobilização de uma emenda parlamentar que mais que dobrou o recurso inicialmente previsto pelo poder executivo. Sem o mesmo sucesso no ano seguinte, o recurso voltou ao patamar previsto inicialmente pelo executivo no ano anterior. A previsão de recursos cresceria no início do segundo governo Lula, tendo se mantido em patamar mais elevado entre 2007 e 2010. Nova mudança de patamar ocorreria então durante o primeiro governo Dilma, entre 2011 e 2014, associada à inserção da SENAES no Programa Brasil sem Miséria e ao aumento percentual dos recursos destinados especificamente aos programas de apoio a catadores de resíduos sólidos. Em 2015 o ajuste fiscal foi sentido nos cortes que impediram a execução dos recursos que haviam sido programados no ano anterior, chegando o orçamento aprovado em 2016 a ser menos da metade da média praticada no período anterior.

Como forma de comparar a capacidade de mobilização de recursos de tesouro entre SENAES e IEPS, selecionamos, no caso do Equador, os valores codificados não

---

<sup>129</sup> SENAES (2016) menciona especificamente o impacto do ajuste fiscal realizado neste ano.

destinados a pagamento de pessoal (disponíveis para o período entre 2013 e 2016), e, no caso do Brasil, os valores programados, conforme tabela abaixo<sup>130</sup>:

Tabela 3: Comparação do orçamento alocado ao IEPS e à SENAES

	2013		2014		2015		2016	
	Equador	Brasil	Equador	Brasil	Equador	Brasil	Equador	Brasil
Orçamento	\$ 6.291.652,86	\$ 69.972.351,51	\$ 17.528.926,02	\$ 61.221.196,79	\$ 9.105.254,84	\$ 40.202.939,12	\$ 3.230.540,58	\$ 17.414.738,63
Proporção do PIB	0,007%	0,003%	0,017%	0,002%	0,009%	0,002%	0,003%	0,001%

Fontes: *Ministerio de Finanzas* do Equador, Câmara dos Deputados do Brasil e FMI (*World Economic Outlook Database*).

Uma análise comparativa mostra que, à diferença dos recursos de autoridade e organização, o Brasil, pelo menos nos anos em que foi possível realizar a comparação, mobilizou, em termos absolutos, mais recursos de tesouro que o Equador. Não obstante, levando-se em conta a diferença de tamanho da economia dos dois países, é possível perceber que, mesmo restringindo-se à comparação aos recursos não relativos a pessoal do IEPS, o Equador fez um esforço maior de direcionamento de recursos (na média quatro vezes maior em termos de porcentagem do PIB). Acrescentando-se a esses dados os recursos de crédito disponibilizados pela CONAFIPS e pelo mecanismo do Crédito de Desenvolvimento Humano, percebe-se também que, no que diz respeito à mobilização de recursos de tesouro, os esforços realizados pelo governo equatoriano foram sensivelmente maiores.

#### 7.4 – Recursos de Nodalidade

Conforme Hood e Margetts (2007), a utilização de recursos de nodalidade está relacionada à posição ocupada pelo governo em redes sociais ou de informação e à capacidade de mobilização de atores dessas redes. Nesta tese interpretamos que há utilização de recursos de nodalidade sempre que o governo age através da mobilização de atores presentes na rede de políticas públicas, seja captando informações e envolvendo-os no processo decisório, seja mobilizando-os como parceiros na própria implementação das políticas públicas. Nesta perspectiva a nodalidade caracteriza-se como recurso à medida em que garante ao governo o acesso à informação localmente situada ou reduz o seu custo de ação mediante a mobilização de parcerias.

<sup>130</sup> Os valores em reais foram convertidos para dólares do mesmo ano, utilizando-se a taxa de conversão utilizada nas estatísticas do Fundo Monetário Internacional.

O recurso da nodalidade tem como característica ser ao mesmo tempo o menos coercitivo dentre o conjunto de recursos que podem ser mobilizados e aquele no qual o órgão de governo encontra menos restrições internas para a sua mobilização. Nesse sentido, quando utilizados de forma pura, os instrumentos baseados em nodalidade dependem principalmente da capacidade do governo de mobilizar atores externos para participação no ciclo de políticas. É possível perceber, no entanto, que, na maior parte dos casos em que a nodalidade é mobilizada para a implementação de políticas, há uma combinação com a utilização de recursos de tesouro. Nestes casos, quando a relação estabelecida não é de contratação para prestação de serviço, mas de estabelecimento de parcerias para ação conjunta, entende-se que os recursos são utilizados de forma combinada, não podendo ser reduzidos unicamente a tesouro.

Na sequência desta seção abordaremos com mais detalhes os desafios encontrados no caso de uma política pública fortemente baseada na mobilização de recursos de nodalidade como a brasileira, mas também faremos referências às tentativas e limitações encontradas no Equador. A análise será separada entre a nodalidade utilizada na captação de informações e apoio ao processo decisório e aquela utilizada na implementação de políticas públicas.

#### *7.4.1 Nodalidade na captação de informações e apoio ao processo decisório*

No caso equatoriano, praticamente não há mobilização da rede de atores da economia solidária para participação no processo de decisão sobre as políticas públicas. Do ponto de vista formal, a LOEPS previa a construção de um Conselho Consultivo que deveria ser composto por três membros representando governos locais e seis membros representando federações de atores da economia solidária. Não obstante, a legislação não previu recursos para viabilizar o seu funcionamento nem estabeleceu regularidade ou obrigatoriedade ao processo de consulta, de forma que este foi o único dos órgãos previstos na legislação que nunca chegou a se constituir na prática (Andino, 2016, Vega, 2017). Ademais, na execução de cada programa prioritário do instituto não se previu espaços de interação e participação de organizações parceiras<sup>131</sup>, havendo apenas reuniões anuais de prestação de contas dos órgãos constituídos, que se compunham como

---

<sup>131</sup> Como apontam Lemaitre e Rivera (2020), isto ocorreu no programa hilando el desarrollo apenas após o fim do governo Correa.

espaços meramente formais de recolhimentos de sugestões e de prestação de informações do público.

No caso brasileiro a situação é diametralmente oposta, com a construção de um extenso mecanismo de participação e contribuição dos membros da sociedade civil e dos governos subnacionais em espaços de debate e formulação das políticas públicas. Esse processo remete à própria história da criação da SENAES e do FBES, ambos constituídos pelo mesmo grupo inicial de militantes que, em um primeiro momento, deram sequência ao trabalho conjunto através de construção de grupos de trabalho temáticos organizados informalmente. Conforme Cunha (2012), neste primeiro momento foram construídos nove GTs com os temas mapeamento, finanças solidárias, marco jurídico, comunicação, políticas públicas, produção, comercialização e consumo, sistema de comércio justo, formação, e relações internacionais. Dentre estes, alguns chegaram a entregar produtos concretos (comunicação, mapeamento e sistema de comércio justo) enquanto outros, de temáticas mais abstratas, tiveram menos efetividade.

Desde o início os GTs eram vistos como formas embrionárias do que viria a ser o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Quando de sua constituição, discutia-se se ele deveria funcionar para organizar mais diretamente as relações entre a SENAES e os atores da sociedade civil mais próximos ou se deveria ser um conselho com participação ampliada de outros órgãos do governo e de membros da sociedade civil atuantes em temáticas de interface com a economia solidária. Ao final, a escolha pelo formato ampliado<sup>132</sup> não se mostrou efetiva, haja vista o absenteísmo de representantes governamentais e entidades de sociedade civil mais distantes do movimento de economia solidária (Cunha, 2012, Martos, 2019). Essa dificuldade em incidir para fora do espaço da SENAES e dos já participantes no movimento de economia solidária refletiu-se também na avaliação dos trabalhos feita pelos conselheiros: negativa sobre a capacidade de influência sobre atores externos como o congresso nacional, o Ministério do Trabalho e outros ministérios responsáveis por políticas relacionadas, mas positiva no que diz respeito a aspectos de sua organização interna como a composição, a dinâmica das reuniões e a condução dos trabalhos (Silva e Alencar, 2020).

---

<sup>132</sup> O Conselho contou com 56 membros, sendo 19 representantes governamentais, vinte de empreendimentos econômicos solidários e 17 membros de outras organizações da sociedade civil.

Uma das funções assumidas pelo Conselho (iniciada antes mesmo da sua oficialização<sup>133</sup>) foi a organização das Conferências Nacionais de Economia Solidária em 2006, 2010 e 2014. O processo conferencial pode ser entendido como um mecanismo de participação ampliada, ou participação em larga escala, na construção de proposições e orientações para políticas públicas (Silva et al., 2020). As conferências de economia solidária foram organizadas a partir de etapas territoriais e estaduais nas quais se debatia um texto base preparado pelo CNES e se propunham modificações e elegiam delegados para deliberar sobre a versão final do texto na etapa nacional. A grande capacidade de mobilização de voluntários para participar nessas etapas (de acordo com Martos, 2019, 16.976 em 2006, 20.459 em 2010 e 21.825 em 2014) constituía-se em uma demonstração da capacidade de mobilização de recursos de nodalidade pelo governo.

Concluída a etapa nacional da conferência, o texto final é sistematizado pela comissão organizadora e passa a ser objeto de monitoramento pelo conselho. De acordo com Silva et al. (2020), partes do texto final costumavam ser aproveitadas para inclusão, no ano seguinte, das ações ligadas à economia solidária no Plano Plurianual<sup>134</sup>. Não obstante, é possível perceber certa repetição das demandas elencadas ao longo dos anos nos textos das conferências, o que indica uma limitação à concretização das ações e apontamentos indicados e à própria utilização da nodalidade como recurso quando não há autoridade para tradução das manifestações captadas da sociedade civil em medidas efetivas (como aponta Santos, 2020, essa percepção pode contribuir para uma perda de credibilidade dos espaços de conferências)<sup>135</sup>.

Por fim, outra forma de participação nos processos decisórios implementada pela SENAES consistiu na obrigatoriedade de formação de comitês gestores com participação da sociedade civil para monitorar as parcerias estabelecidas pela secretaria (especialmente as realizadas com estados e municípios). Nestes casos recorreu-se a recursos de nodalidade na forma de participação voluntária de atores (normalmente representantes de fóruns locais de economia solidária ou do movimento de catadores de materiais

---

<sup>133</sup> Conforme Cunha (2012), a I CONAES deveria ter sido convocada pelo CNES, mas devido a atrasos no processo de formalização do conselho, ela foi, de maneira informal, organizada junto com algumas das entidades que viriam a compor o Conselho.

<sup>134</sup> Construiu-se a tradição de organizar as conferências no ano do processo eleitoral, sendo que os Planos Plurianuais são elaborados no ano imediatamente posterior, facilitando a adoção das resoluções das conferências como subsídio. Não obstante, Cunha (2012) registra a insatisfação de membros da sociedade civil com essa escolha devido à contaminação do debate pelo clima de disputa eleitoral.

<sup>135</sup> O conteúdo em si das resoluções produzidas nas conferências e seu cotejamento com os planos plurianuais será analisado do ponto de vista das suas sinalizações discursivas no capítulo 9.

recicláveis) para o estabelecimento de controle social sobre o poder público na perspectiva de garantia de que os projetos fossem implementados em sintonia com os princípios da economia solidária. Registra-se, nesse sentido, casos de conflito com gestores locais pouco dispostos à abertura de canais de diálogo que chegaram à paralisação da execução dos projetos.

#### *7.4.2 Nodalidade na implementação das políticas*

Voltando ao caso do Equador, verifica-se uma deficiência na utilização de nodalidade também como recurso para a implementação das políticas. A ex-ministra Jeannette Sanchez<sup>136</sup> (2016), por exemplo, avalia como um erro a tentativa de resolver todas as necessidades de capacitação e assistência técnica através da burocracia central, desperdiçando-se os recursos tangíveis e intangíveis que atores da sociedade civil e governos locais poderiam aportar. A mesma posição é apontada por liderança do MESSE (Andino, 2013, 2016<sup>137</sup>), que acrescenta que, mesmo com a previsão na LOEPS de que os governos autônomos descentralizados destinem orçamento para o fomento e o fortalecimento socioeconômico da economia popular e solidária, não há registro de ações do governo federal para promover uma articulação das políticas nos diferentes níveis.

A única política citada pelas autoras como contraponto efetivo à realidade de execução extremamente centralizada é a operacionalizada pela CONAFIPS, indicada como exemplo a ser seguido pelo IEPS ao fortalecer e potencializar o trabalho de organizações estabelecidas no território. Conforme apresentado no Capítulo 6, a CONAFIPS tem as OSFPS tanto como beneficiárias diretas de produtos e serviços de crédito quanto como intermediárias para garantirem que o crédito chegue às organizações produtivas e de prestação de serviços da economia popular e solidária, tendo estabelecido, no ano de 2015, relações com 356 OSFPS. Nesse caso, optou-se por recorrer à capilaridade dessas instituições e, ao mesmo tempo, fortalecê-las, caracterizando-se sua utilização como recurso de nodalidade.

Outra política que pode ser entendida como de mobilização de recursos de nodalidade é a de cofinanciamento. Ainda que o principal recurso disponibilizado seja de tesouro, o repasse direto às organizações produtivas para a expansão ou implementação

---

<sup>136</sup> Jeannette Sanchez (2016) foi ministra do Ministério de Inclusão Econômica e Social (2007-2009), Ministra Coordenadora de Desenvolvimento Social (2009-2011) e Ministra Coordenadora de Política Econômica (2011-2013).

<sup>137</sup> A autora cita ainda que alguns membros da direção do IEPS entrevistados concordam que seria importante uma maior participação na implementação das políticas.

de projetos (inclusive com as próprias contratando diretamente assessoria técnica no caso do programa PDCC) constitui-se em um interessante modelo de protagonismo dos beneficiários. Mesmo com a utilização de recursos de nodalidade restrita a políticas específicas, há críticas a respeito de suas consequências sobre a capacidade de coordenação da política pelo governo. Desta forma, Auquilla et al. (2014) argumentam que a forma de operacionalização de recursos da CONAFIPS dificulta o acesso a financiamento pelas organizações produtivas, obrigadas a negociar diretamente com as OSFPS. Esta tensão entre as vantagens da mobilização de conhecimento e expertise local e a diminuição da capacidade de coordenação das políticas pelo Estado perpassa toda a discussão sobre a política pública de economia solidária brasileira.

Cunha (2012) e Kleiman (2007) relatam que desde o começo havia um debate a respeito da ação do Estado, entre os que defendiam que este deveria ser um indutor da política ou apenas responsável por atender as demandas apresentadas pelos empreendimentos. De acordo com os autores, em seus primeiros dois anos a política foi implementada nesta última perspectiva:

Foi aberto espaço para que qualquer projeto de economia solidária tivesse acesso ao fundo público, possibilitando que de forma espontânea fossem produzidos projetos referentes às reais necessidades locais. Foi divulgada na internet e nas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) a possibilidade de que as demandas provenientes dos empreendimentos e movimentos sociais poderiam ser apoiadas por meio dos chamados “projetos especiais” (Kleiman, 2007, p.111).

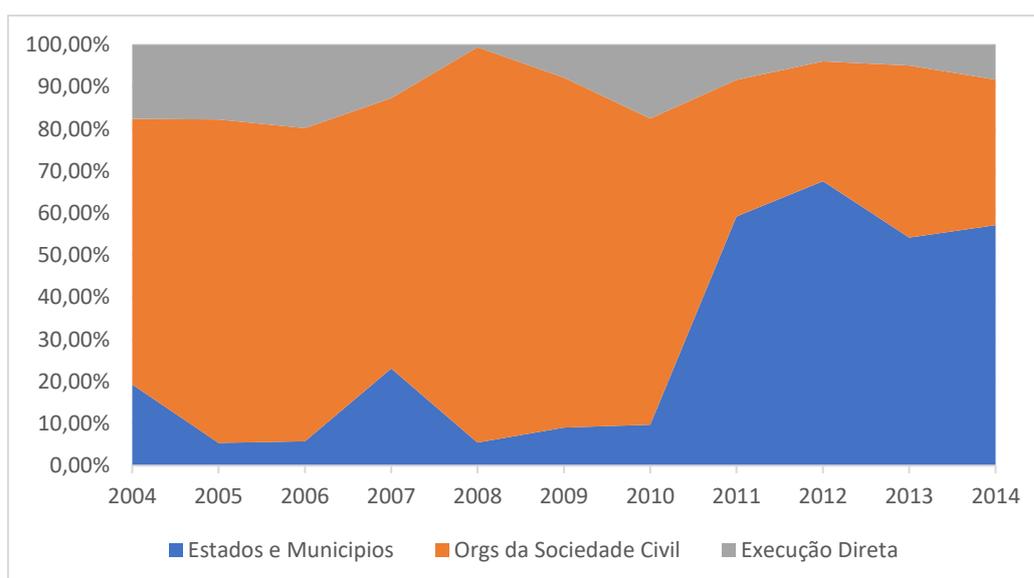
Esta proposta pode ser vista de um lado como uma forma radical de abertura da secretaria para as necessidades do movimento, mas de outro como uma renúncia à tarefa de coordenação e organização da política. Fato é que, já em meados de 2004, mudar-se-ia a perspectiva de organização da política para a estruturação de linhas de ação mais definidas que acabaram por se caracterizar como agrupamentos temáticos das necessidades expressas nos projetos apresentados, refletidos nos eixos temáticos utilizados no Capítulo 5.

Além de escolhas políticas, o desenvolvimento dos mecanismos de mobilização da nodalidade sempre foram resultado de um processo de mediação com as possibilidades apresentadas nas regras de contratação e conveniamento, objeto de diversas modificações ao longo dos anos. Desta forma, entre 2004 e 2007 a utilização de convênio guarda-chuva com a FBB tornava mais fácil a adoção de formatos flexíveis, mas, a partir de 2007, mudanças na legislação fizeram com que a SENAES passasse a operar por meio de editais de chamada pública, com a seleção de parceiras para executar linhas de ação pré-definidas.

Essa estratégia esbarrou em dificuldades operacionais especialmente no ano de 2008, no qual a SENAES conseguiu celebrar apenas 14 instrumentos de parceria. Já em 2009, os processos operacionais foram aprimorados, permitindo a celebração de 45 parcerias, seguidas por mais 46 no ano seguinte e 40 em 2011 (Brasil, 2011). O aumento no aporte de recursos com a inserção da SENAES no Plano Brasil Sem Miséria ocasionou um salto nas parcerias estabelecidas (além da obrigatoriedade de aumento da realização de repasses a estados e municípios), que chegaram a 82 novos instrumentos em 2012 e 80 em 2013. Com os comuns atrasos e dificuldades na execução, a SENAES chegou a um auge de 251 parcerias simultâneas no ano de 2013 (Brasil, 2014).

A mudança no perfil de parcerias estabelecidas pode ser identificada claramente no gráfico abaixo:

Gráfico 3: Distribuição dos recursos liquidados pela SENAES por tipo de parceria



Fonte: Acompanhamento do Orçamento Federal – Câmara dos Deputados (dados desagregados disponíveis apenas até 2014).

A exigência de contratação com governos estaduais e prefeituras trouxe muitos desafios não enfrentados com a sociedade civil, relacionados ao desconhecimento prévio da temática e a trocas de gestão decorrentes dos processos eleitorais, levando a paralisação de parcerias com governos estaduais e municipais após a transferência apenas da primeira parcela de recursos (ver, por exemplo, Anze et al., 2020). Para aumentar a taxa de execução e a efetividade das parcerias estabelecidas, a SENAES buscou desenvolver novos instrumentos de gestão das parcerias.

No caso do poder público, buscou-se estabelecer mecanismos de transferência fundo a fundo que permitissem focalizar o acompanhamento na execução das metas pactuadas ao invés dos procedimentos burocráticos de contratação, o que não se concretizou por depender da aprovação da lei da economia solidária (Singer et al., 2014). Já no caso da sociedade civil, a SENAES apoiou o desenvolvimento de um novo marco regulatório que, no entanto, só teve sua versão final aprovada em dezembro de 2015, poucos meses antes da interrupção do governo Dilma<sup>138</sup>. Frente às dificuldades em modificar a legislação, a secretaria se dedicou, em seus últimos anos de existência (entre 2014 e 2016), a aprimorar e garantir a execução dos convênios firmados nos anos anteriores, tendo estabelecido apenas 56 novas parcerias.

Para além das dificuldades operacionais, a utilização intensiva de recursos de nodalidade como mecanismo de atuação da Secretaria trouxe alguns questionamentos sobre as suas consequências para a política pública. De um lado, há um entendimento de que a extensão, a abrangência e a adequação às realidades locais das ações realizadas pela SENAES só foram possíveis devido ao aporte de expertise e capilaridade pelos parceiros da sociedade civil (ver Mota, 2010, e SENAES, 2012a, para o caso do mapeamento, Laporte, 2013, para o caso dos centros de formação e NESOL-USP, 2016, para a política de finanças solidárias). De outro lado, percebe-se que essa ampliação da capacidade de ação tem como contrapartida dificuldades no planejamento e na coordenação da política. Neste sentido, Kleiman (2007), Alaniz (2012), Forte (2019) e Adams e Ferrarini (2015) registram que, em muitos casos, as entidades parceiras se sentiam donas dos recursos públicos dos quais gostariam de dispor livremente para suas atividades, não legitimando o papel de coordenação exercido pela SENAES e questionando a pré-determinação dos objetivos, conteúdos e tempos de execução da política implícitos nos editais. Há ainda críticas de que a gestão da política através de editais para estabelecimento de parcerias teria ocasionado o estabelecimento de um número excessivo de intermediários para que os empreendimentos tenham acesso aos benefícios das políticas públicas ou à promoção de uma lógica de competição entre os atores da sociedade civil em disputa por recursos públicos ao invés de uma lógica de cooperação.

---

<sup>138</sup> A participação ativa da SENAES nesse processo foi fruto do reconhecimento de sua expertise na gestão de parcerias com organizações da sociedade civil.

## 7.5 – Considerações finais ao Capítulo

Neste Capítulo, a política pública de economia solidária foi comparada a partir de sua decomposição entre os recursos para sua implementação com o objetivo de comparar os esforços totais depreendidos pelos governos, bem como as diferentes estratégias representadas pela combinação de recursos utilizados para a sua implementação. Para avançar nesse sentido, a tabela abaixo apresenta uma síntese dos resultados encontrados na análise desenvolvida em cada seção:

Quadro 11: Comparação entre os recursos mobilizados por cada país

	<b>Organização</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Tesouro</b>	<b>Nodalidade</b>
<b>Equador</b>	Um servidor público para cada 15.300 habitantes;  Parte da equipe dirigente com formação na temática, mas com pouca inserção na sociedade civil.	Inclusão na Constituição e em uma Lei Orgânica;  Referência em 17 leis e 14 códigos federais;  Programas de discriminação positiva.	Quase 1 Bilhão de dólares em crédito;  Opção de antecipação do principal benefício social;  Orçamento do IEPS, excluído pessoal, em média 0,009% do PIB	Ausência quase total de participação;  Utilizada na implementação apenas pela CONAFIPS e nos programas de cofinanciamento.
<b>Brasil</b>	Um servidor público para cada 2.350.000 habitantes;  Equipe dirigente com amplo reconhecimento da sociedade civil.	Menção máxima no nível de Decreto Federal;  Nenhuma menção direta em leis federais;  Na prática, discriminação negativa.	Ausência de programa específico de crédito e de adiantamento de benefício social;  Orçamento da SENAES, excluído pessoal, em média 0,002% do PIB.	Extensiva institucionalidade de participação;  Política funciona basicamente através das parcerias.

A análise da tabela permite perceber que, de maneira geral, o governo do Equador empreendeu esforços significativamente maiores para a promoção de uma proposta de transformação institucional através da economia solidária, tendo sido capaz de mobilizar maiores recursos de organização (200 vezes maiores), autoridade e tesouro, restando vantagem ao Brasil apenas na mobilização de recursos de nodalidade. Essa análise a partir de dados gerais corrobora, ademais, a constatação apresentada no final do Capítulo 6, de que o governo do Equador priorizou a utilização de instrumentos baseados em recursos com maior coercividade em contraste com aqueles utilizados no caso brasileiro.

Percebe-se, nesse sentido, que a diferença entre os países é maior quanto mais aumenta a coercividade dos recursos utilizados (sendo especialmente grande no caso dos recursos de autoridade e organização e reduzindo-se no caso dos recursos de tesouro). Apresentados estes dados, conclui-se o processo de comparação entre as políticas públicas de economia solidária dos dois países, destacando-se os seguintes achados:

- Diferença entre uma estratégia de transformação institucional baseada na promoção do aumento quantitativo da presença da economia popular e solidária na economia nacional e uma estratégia baseada na reafirmação dos valores e princípios da economia solidária e de seu diferencial organizativo;
- Diferença entre uma política baseada na mobilização de instrumentos coercivos com a priorização da mobilização de recursos de autoridade e organização frente a uma política baseada na participação e na promoção da autonomia, com a mobilização prioritária de recursos de nodalidade e tesouro;
- Em termos gerais, a mobilização de um esforço significativamente maior para a implementação da estratégia de transformação institucional formulada pelo governo equatoriano em comparação ao esforço empreendido pelo governo brasileiro.

O objetivo dos próximos dois capítulos é buscar entender os fatores institucionais que ajudam a explicar estas diferenças encontradas. Antes disso, ainda que não seja o objetivo desta tese, este Capítulo conclui apresentando impressões a respeito das consequências das escolhas de combinação de recursos utilizados sobre as políticas implementadas em cada país. Percebe-se, neste sentido, que os dois modelos apresentam deficiências. No caso do Equador, uma intervenção fortemente dirigida pelo Estado foi capaz de produzir alguns resultados efetivos, como por exemplo a formação praticamente do zero de organizações capazes de abastecer a demanda estatal por uniformes escolares. Não obstante, deixou-se de aproveitar uma série de experiências e acúmulos produzidos na sociedade civil, perdendo-se também o aporte que essas organizações poderiam dar ao fortalecimento político-organizativo dos trabalhadores que se uniram à proposta da economia solidária atraídos pelas oportunidades oferecidas pelo governo.

Já no caso brasileiro, o problema parece ter sido oposto; a dependência excessiva da utilização de recursos de nodalidade, havendo limites à efetividade dos programas implementados sem o acompanhamento da mobilização de recursos de autoridade que garantiriam o acesso a crédito, a capital não-reembolsável, a compras públicas e a tratamento tributário adequado. Ademais, a ausência de recursos de organização

(presença de uma equipe mais ampla e com capacidade de orientação e coordenação sobre as atividades desenvolvidas através de parcerias) trouxe limites à capacidade de integração de ações, que apesar de extensas e variadas, mostraram-se pulverizadas, gerando, inclusive, sobreposição.

O trabalho de Rodrik e Sabel (2020) que apresenta uma proposta de regime de governança para o estabelecimento de parcerias público-privadas em contextos de grande incerteza e em ambientes altamente específicos mostra algumas pistas de como as características das políticas implementadas no Equador e no Brasil poderiam ser combinadas<sup>139</sup>. Argumentam os autores que, em casos de políticas públicas vulneráveis a contingências e especificidades locais, a celebração de parcerias não pode pressupor o estabelecimento de metas claras e pré-definidas, sendo necessária a construção de um regime de governança em que as decisões se sujeitam ao escrutínio contínuo entre todos os interessados. Construir-se-ia, então, um processo de supervisão que nem sufocaria a possibilidade de se encontrar alternativas e soluções locais nem seria tímido ao recomendar a interrupção das parcerias que não se mostrassem capazes de alcançar resultados substantivos, ainda que redefinidos.

Nesse sentido, uma política pública ideal de economia solidária combinaria a utilização de recursos de autoridade (com a construção de legislações gerais favorecendo os empreendimentos), de recursos de nodalidade (com o estabelecimento de parcerias com atores capazes de encontrar soluções específicas para diferentes contextos) e de recursos de organização (com a constituição de uma equipe com poder e capacidade técnica de supervisionar efetivamente o conteúdo das ações realizadas por parceiros).

---

<sup>139</sup> Os autores citam exemplos de políticas de inovação e de geração de postos de trabalho de qualidade, mas estas características certamente se aplicam a políticas de fomento à economia solidária.

## **8 – DIFERENÇAS NO ESPAÇO PARA A TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL ATRAVÉS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONFIGURAÇÕES DO CAPITALISMO E CAPACIDADE ESTATAL**

Este Capítulo inicia a análise dos fatores causais determinantes das diferenças encontradas na mobilização de esforços e nas estratégias adotadas para a implementação de políticas públicas de economia solidária entre o Brasil e o Equador. Seu objetivo é analisar dois conjuntos de fatores causais para as escolhas feitas em cada país: a) diferenças nos incentivos gerados pelas configurações institucionais do capitalismo e b) diferenças nas restrições impostas pela capacidade estatal do governo central.

Do ponto de vista da comparação dos capitalismos, objeto da primeira seção deste Capítulo, parte-se da constatação proposta por Singer (2003) e Quijano (2005b, p.486) de que a economia solidária se fortalece quando o modo de produção capitalista se mostra incapaz ou desinteressado em mercantilizar diretamente a força de trabalho através do assalariamento, tomando, como propõe Coraggio (2013), a economia popular não solidária como piso empírico para a sua construção. Com isso, entende-se que, quanto menor a generalização das relações assalariadas em um dado país, maior o incentivo potencial ao investimento em políticas públicas de economia solidária, entendidas como uma dentre outras formas possíveis de lidar com a questão.

Já a abordagem de capacidade estatal, objeto da segunda seção, será baseada na categorização proposta por Beramendi (2015) que a entende como um conjunto de capacidades administrativas, fiscais e legais que permitem a tradução de escolhas políticas em políticas públicas. Assim, a variação na presença de cada uma dessas capacidades é entendida como possível restrição à mobilização de recursos de organização, tesouro e autoridade, respectivamente, para a implementação de novas políticas públicas.

Percebe-se, desta forma, que tanto as configurações institucionais do capitalismo quanto as diferenças nas capacidades estatais são fatores externos que atuam como condicionantes (incentivos ou restrições) das disputas políticas sobre a decisão de investir ou não recursos em uma estratégia de transformação institucional através da economia solidária, objeto do nono Capítulo deste trabalho.

## **8.1 – Configurações institucionais do capitalismo e incentivos ao investimento em políticas públicas de economia solidária**

Esta subseção está organizada em quatro partes: a primeira parte detalha o argumento apresentado na introdução sobre o possível impacto de diferentes configurações institucionais do capitalismo sobre o incentivo ao investimento em políticas públicas de economia solidária. A configuração dessas diferenças (poder empresarial e força de trabalho sem acesso à proteção social), quando Lula e Correa assumiram o governo, é então apresentada na segunda e na terceira parte. Por fim, a quarta parte dedica-se a avaliar a evolução destas configurações ao longo dos mandatos em análise.

### *8.1.1 Teorizando as consequências das diferenças de capitalisms sobre as políticas públicas de economia solidária*

Como apresentado no Capítulo 1, a definição original de variedades de capitalismo (Hall e Soskice, 2001) é “firmocêntrica”, diferenciando capitalisms a partir das complementariedades institucionais geradas pelos mecanismos utilizados pelas empresas dominantes na economia para resolver seus problemas de coordenação (mercado nas economias liberais ou construção de relações de longo prazo nas economias coordenadas). Partindo desta definição, Hall e Soskice (2001, p.50) apontam que, à medida que certos elementos de política social se adequam melhor às estratégias empresariais dominantes em determinados tipos de capitalismo, gera-se uma correspondência entre variedades de economia política e tipos de estados de bem-estar social.

Uma limitação dessa análise é a ênfase exclusiva nos interesses e nas relações de trabalho estabelecidos no setor empresarial mais dinâmico da economia. Nesse sentido, um avanço importante é o estudo de Thelen (2014), que reconhece que as economias capitalistas podem ser diferenciadas não apenas em relação à presença de coordenação, mas também em relação à abrangência dos mecanismos de coordenação. Apresenta a autora que, em casos como o da Alemanha, cria-se um dualismo institucional com o estabelecimento de políticas e mecanismos de proteção focados apenas no conjunto de trabalhadores empregados no setor mais dinâmico da economia. Abre-se, com isso, uma perspectiva para a análise de economias que, como as latino-americanas, caracterizam-se pela dualidade e heterogeneidade estrutural (um dos elementos que impulsionam a implementação de políticas de economia solidária).

Outra limitação da abordagem proposta por Hall e Soskice (2001) é a ênfase excessiva na dinâmica empresarial, que limita sua aplicação a um conjunto mais ampliado de políticas sociais. Para isso, a abordagem desenvolvida por Amable (2003) pode ser mais profícua. O autor parte do entendimento de que há tendências de complementariedade entre cinco áreas institucionais distintas (competição no mercado de produtos, instituições de mercado de trabalho, setor de intermediação financeira, proteção social e educação) sem pressupor a existência de uma lógica única comum a todas. Usando métodos estatísticos de agrupamento, ele identifica cinco tipos diferentes entre os países de capitalismo avançado, cada um contando com um conjunto de complementariedades específicas entre as áreas institucionais analisadas.

Destaca-se a adoção de uma perspectiva de possibilidades de complementariedade entre proteção social, relações de trabalho e funcionamento do mercado que não necessariamente tomem como ponto de partida o interesse das empresas. O trabalho de Rudra (2007) sobre a construção de regimes de bem-estar social em países emergentes avança nesse sentido. A autora aponta que os países desenvolvidos passaram por um longo processo de comodificação da força de trabalho (entendido como generalização das relações de trabalho assalariadas) para depois passarem a se diferenciarem de acordo com o grau de decomodificação das relações de trabalho (com diferentes regimes de bem-estar e proteção social). Para a autora, os países emergentes, ao lidarem com os dois desafios ao mesmo tempo, dividiram-se entre aqueles que priorizaram a proteção de uma parcela restrita da força de trabalho e assalariada e aqueles que priorizaram o fomento à proletarianização e generalização do assalariamento.

Configuram-se, nessa perspectiva, estratégias distintas de proteção social e de estruturação da produção capitalista que pressupõem que a generalização do trabalho assalariado seja necessária para a implementação de direitos sociais. Uma alternativa a essa visão pode ser encontrada no estudo de Franzoni e Sanchez-Ancochea (2013) a respeito do sucesso da construção de complementariedades entre o regime de produção e um estado de bem-estar social universal na Costa Rica entre a década de 1950 e 1980. De acordo com os autores, o sucesso obtido deveu-se a uma política integrada nos setores de alta e de baixa produtividade que, além de expandir o emprego formal protegido, estabeleceu políticas de apoio aos pequenos produtores (com destaque para a expansão de cooperativas, que foram de 42 a 218 entre os anos de 1959 e 1963, chegando a representar 11% do PIB do país em 1985).

Esse caso, ao demonstrar a expansão do associativismo como estratégia viável para a universalização da proteção social<sup>140</sup>, permite um primeiro refinamento da proposta apresentada na introdução deste Capítulo: quanto maior o número de trabalhadores sem acesso ao sistema de proteção social, maior o incentivo ao investimento em políticas públicas de economia solidária. Essa proposição diz respeito à presença de um maior público-alvo para uma estratégia de inclusão via política pública de economia solidária, mas não avança em razões para a escolha dessa estratégia em detrimento de outras.

Nesse sentido, uma estratégia alternativa que teria mais apoio do setor empresarial seria focar esforços na expansão do assalariamento formal pelas empresas atuantes na economia, seja através do fomento à expansão das atividades das empresas ou através da redução de seus custos de contratação. Formula-se assim, como segunda proposição, que, quanto maior a influência do setor empresarial do país, maior o incentivo a políticas que enfoquem a geração de emprego formal em detrimento de políticas públicas de economia solidária.

### 8.1.2 Diferenças na composição do setor empresarial nos dois países

As análises realizadas na perspectiva de capitalismo comparados tendem a incluir o Brasil e o Equador em categorias de capitalismo diferentes devido às diferenças nas estruturas empresariais. Schneider (2013), por exemplo, diferencia os países latino-americanos que denomina de Economias de Mercado Hierárquicas (incluindo o Brasil), devido ao peso da hierarquia como mecanismo de coordenação estabelecido pelas empresas privadas economicamente dominantes, dos países categorizados como capitalismo político (incluindo o Equador), nos quais a força do Estado impede que o mercado seja entendido como fator primário para a distribuição de ganhos. Já Bizberg (2019) apresenta o modo de acumulação brasileiro como produtivo (com um grau razoável de industrialização e expansão da produtividade) em oposição ao modo de acumulação rentista predominante no Equador (baseado na extensão da produção de *commodities*). Wolff (2016) acrescenta que o “boom” das *commodities* teve um impacto muito menor no poder estrutural da elite empresarial brasileira devido a sua economia mais diversificada.

---

<sup>140</sup> A importância de políticas, neste sentido, pode ser apreendida da estimativa feita por La Porta e Shleifer (2014), de que um país, partindo de uma porcentagem de 50% de sua força de trabalho auto-empregada, cujo PIB per capita cresça à taxa de 7% ao ano (caso isso seja possível), levaria 60 anos para alcançar os mesmos níveis de assalariamento dos países de alta renda.

Tomadas em conjunto, as análises convergem em apresentar uma economia equatoriana na qual o peso exercido pela renda do petróleo reduz a importância do setor empresarial e aumenta o grau de autonomia do Estado frente a uma economia brasileira com maior relevância do setor empresarial privado. Historicamente, parte dessa diferença pode ser associada ao maior sucesso da implementação da política de substituição de importações iniciada na década de 1930 no Brasil enquanto o Equador ainda tinha a exportação de bananas como atividade econômica mais dinâmica da década de 1960 (Acosta, 2006, Calderón, 2016). Os autores apontam que houve um pequeno impulso para a industrialização com o início da exploração do petróleo em 1973, mas esse seria rapidamente frustrado, como pode ser percebido na tabela abaixo, mostrando os cinco principais itens de exportação de cada país no ano anterior à eleição dos governos aqui analisados:

Quadro 12: Principais itens de exportação dos países antes do início dos governos estudados

Brasil – 2002		Equador – 2006	
Produtos	Participação no total exportado	Produtos	Participação no total exportado
Mineral de ferro	5,1	Petróleos Crus	54,6
Soja	5,0	Bananas	9,6
Aeronaves	4,5	Crustáceos	4,7
Farinha de oleaginosas	3,7	Preparados e conservas de pescado	4,4
Veículos Automotores	3,3	Flores	3,4

Fonte: Cepalstats.

Apesar da grande participação de *commodities* na pauta de exportação brasileira já em 2002, verifica-se também uma desconcentração da pauta de exportações e a presença de produtos industrializados como aeronaves e veículos em mercado contraste com a situação equatoriana. Outra forma de medir a diferença entre a força do setor empresarial em cada país é através da comparação da posição ocupada no *ranking* de complexidade econômica desenvolvido pela universidade de Harvard<sup>141</sup>. Nesse caso, o Brasil ocupava a 30ª posição em 2002 frente a 115ª posição ocupada pelo Equador em 2006.

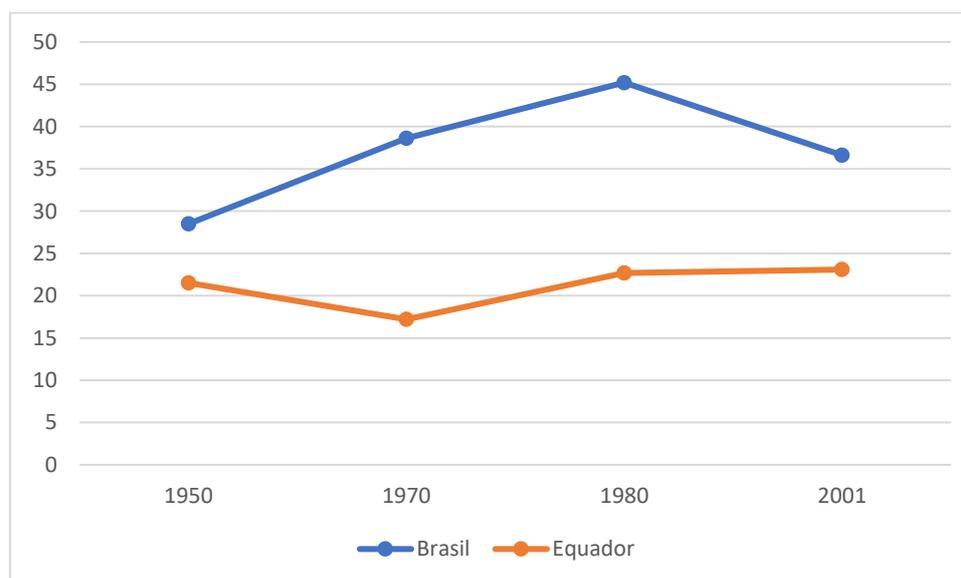
Se esses dados mostram um baixo desenvolvimento da estrutura empresarial equatoriana, o grau de autonomia do Estado em relação a estes pode ser medida pela

<sup>141</sup> Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>.

porcentagem representada pelo petróleo em relação aos ingressos fiscais do Equador. De acordo com CEPAL (2015, p.71), a renda obtida com a exploração do petróleo representou 29,33% do total dos ingressos fiscais do Equador no período entre 2000 e 2003 e 35,3% no período entre 2005 e 2008 frente aos valores de 2,7% e 4,1% no Brasil

Por fim, uma última forma - indireta - de comparar a força do setor empresarial nos dois países é através da capacidade de geração de trabalho formal nos segmentos de maior produtividade. Tomando como base o assalariamento urbano, é possível perceber que o Brasil teve um processo crescente de assalariamento formal urbano ao longo do período da política de substituição de importações (1950-1980) para depois enfrentar uma queda relevante no período de liberalização (1980-2000). Já o Equador, partindo de um patamar mais baixo, teve uma queda na participação do assalariamento formal na época do auge bananeiro, seguida por um pequeno crescimento no período de início da exploração do petróleo e de tentativa de industrialização, com estabilidade no período de liberalização.

Gráfico 4: Evolução do emprego formal urbano (% da PEA)



Fonte: Elaboração própria a partir de Tokman e Garcia (1981) e Cepalstats<sup>142</sup>.

Para detalhar melhor a realidade com que se deparou cada um dos governos no momento de sua posse, apresenta-se no quadro abaixo as diferenças entre a comparação feita entre o total de assalariados e a comparação restrita aos assalariados formais urbanos.

<sup>142</sup> Foi considerado “emprego formal urbano” o trabalho assalariado urbano, excetuando-se os setores de baixa produtividade de acordo com os critérios que haviam sido usados por Tokman e Garcia (1981).

A análise do quadro permite perceber a semelhança na taxa de assalariamento entre os países, marcando-se como principal diferença o assalariamento no setor formal e urbano da economia.

Tabela 4: Comparação dos índices de assalariamento antes dos governos estudados

	Assalariados formais urbanos x PEA	Assalariado formais urbanos x total de ocupados	Assalariados formais urbanos x ocupados urbanos	Assalariados x ocupados
Brasil – 2002	36,63%	40,41%	49,70%	60,40%
Equador – 2006	24,55%	25,58%	39,50%	56,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de CepalStats e ILO Stats.

Tomados em conjunto, os indicadores analisados nesta subseção indicam que, em comparação com o estado brasileiro, o estado equatoriano é bem menos sensível às demandas do setor empresarial moderno que, além de menos desenvolvido, tem um papel menor na geração de postos de trabalho e contribui menos para a arrecadação estatal. Esse conjunto de características diminui o incentivo para a realização de políticas públicas em benefício do setor empresarial, o que amplia o espaço estatal para a execução de políticas em prol do setor da economia solidária.

### 8.1.2 Diferenças na cobertura da proteção social

Os estudos que buscam categorizar a existência de diferentes regimes de proteção social<sup>143</sup> na América Latina também costumam situar Brasil e Equador em categorias diferentes. A diferenciação proposta por Franzoni (2008) é entre um regime estatal-estratificado no caso brasileiro e um regime informal-familista no Equador, com a ausência tanto de proteção social quanto de comodificação levando a uma maior dependência de estratégias familiares e comunitárias, no segundo caso. Já Cecchini et al. (2014) consideram que o Equador passou de uma brecha de proteção social severa em 2006 a uma brecha moderada em 2012, enquanto o Brasil é apresentado como um regime em que a brecha foi leve nos dois períodos. Ademais, os dois países são considerados

<sup>143</sup> Apesar de alguns autores usarem o termo “regime de bem-estar social”, devido ao seu caráter restrito, incompleto e incapaz de gerar efetivo bem-estar para grandes parcelas da população em grande parte da América Latina, julgou-se mais adequado utilizar o termo “regime de proteção social”, de conotação mais neutra.

como protecionistas quando comparados ao grupo de produtivistas, nos quais há menos gastos sociais, mas maior capacidade de inserção no mercado.

Para os objetivos deste trabalho, serão observados dois indicadores relacionados ao mercado de trabalho. Em primeiro lugar, verifica-se a porcentagem de trabalhadores sem acesso à previdência social (um possível indicador de informalidade) e, em segundo lugar, constrói-se um indicador específico que busca refletir as posições ocupacionais nas quais o trabalhador pode ser público-alvo de uma política pública de economia solidária. Este indicador é composto pela soma de trabalhadores que atuam como trabalhadores por conta própria, como trabalhadores familiares sem remuneração e os que estão desempregados (excluem-se os trabalhadores já empregados em forma subordinada ou que já sejam empregadores). Considera-se que este conjunto de trabalhadores poderia se beneficiar diretamente de políticas que facilitassem o associativismo, seja através da melhora nas condições de desempenho de atividades econômicas já realizadas, seja através da inserção de excluídos do mercado de trabalho<sup>144</sup>.

Tabela 5: Comparação do público potencial de políticas públicas de economia solidária

	Ocupados sem Previdência	Conta Própria / PEA	Trabalhador Auxiliar / PEA	Desempregado / PEA	Público da política / PEA
Brasil – 2002	51,5	24,19821	5,283729	9,37	38,851939
Equador – 2006	72,9	27,87405	11,28465	3,55	42,7087

Fonte: CepalStats para ocupados sem previdência e ILO Stats para os demais indicadores.

A marcante diferença da parcela de trabalhadores ocupados que tem acesso a um regime de previdência social corrobora as análises de Franzoni (2008) e Cecchini et al. (2014) ao situarem Brasil e Equador em diferentes categorias de regimes de proteção social. Não obstante, do ponto de vista dos trabalhadores que seriam considerados público da política de economia solidária, a diferença reduz-se significativamente para apenas quatro pontos percentuais. Este contraste pode ser explicado de um lado pelo expressivo índice de desemprego no Brasil em 2002 e de outro pela forte presença de relações assalariadas informais no Equador.

<sup>144</sup> Provavelmente a maior parte dos trabalhadores que já atuam associativamente são contabilizados estatisticamente como trabalhadores por conta-própria, pois não se enquadram na posição ocupacional de empregadores nem de assalariados.

Se a diferença no percentual total é pequena, há uma importante diferença qualitativa na composição do público, que é composto por uma parcela importante de desempregados no Brasil em comparação com a presença marcante no Equador do trabalhador auxiliar familiar, uma modalidade predominantemente rural e associada à economia tradicional. Esse dado corrobora a presença, no Brasil, da associação entre a política pública de economia solidária e o problema do desemprego (Singer, 2003) em contraste com a forte ênfase dada pelo movimento de economia solidária equatoriano às práticas tradicionais das comunidades indígenas.

Até aqui foi analisado apenas o cenário com o qual os governos se depararam no início dos seus primeiros mandatos presidenciais. No entanto, para entender as variações no investimento de recursos para as políticas públicas de economia solidária, é necessário avaliar também a trajetória desses indicadores de “incentivo” ao investimento em políticas públicas de economia solidária ao longo dos anos.

### *8.1.3 Análise da trajetória*

Realizando uma análise conjunta entre política de proteção social e política de fomento produtivo, Bizberg (2019) aponta que, do ponto de vista da primeira, Brasil e Equador implementaram modelos semelhantes, baseados em fortes aumentos do salário-mínimo real e em programas condicionados de transferência de renda. A principal diferença entre os modelos seriam os resultados do processo redistributivo que, no caso brasileiro, frente ao tamanho do mercado consumidor interno e à lopez previamente instalada, foi capaz de gerar um desenvolvimento produtivo efetivo.

Conforme Larrea (2016), a situação do Equador teria sido ainda dificultada pela doença holandesa com a exportação de petróleo gerando um excesso de divisas que, ao baratear a importação de bens e serviços, dificultou o desenvolvimento de uma base produtiva local. Esse fator, associado a dificuldades na implementação de políticas de transformação produtiva (Calderón et al., 2016), fez com que boa parte do aumento no consumo propiciado pelo processo de redistribuição de renda fosse revertido para o mercado externo. As diferenças nos resultados obtidos na transformação das condições produtivas nos dois países podem ser verificadas na tabela abaixo:

Tabela 6: Comparação da evolução dos segmentos da força de trabalho

	Assalariados / ocupados		Assalariados no setor formal urbano / ocupados		Assalariados com previdência / ocupados		Desempregados / PEA	
	Brasil	Equador	Brasil	Equador	Brasil	Equador	Brasil	Equador
2002	63,06%	53,58%	40,62%		41,49%		9,37%	4,95%
2003	63,00%	55,08%	41,06%	26,90%	42,15%	22,09%	9,99%	5,66%
2004	63,56%	51,28%	41,78%		42,33%		9,11%	5,00%
2005	63,47%	53,41%	41,53%	25,04%	42,97%	20,72%	9,57%	3,78%
2006	64,26%	53,38%	42,21%	25,58%	44,02%	21,09%	8,64%	3,55%
2007	65,42%	54,38%	43,42%	26,30%	46,06%	21,05%	8,33%	3,14%
2008	66,45%	55,02%	44,81%	27,09%	47,64%	22,17%	7,34%	3,92%
2009	66,95%	54,44%	44,51%	26,78%	48,61%	24,39%	8,52%	4,61%
2010	67,86%	55,15%		28,19%		27,41%	7,73%	4,09%
2011	68,51%	53,51%	46,62%	27,92%	52,41%	31,14%	6,92%	3,46%
2012	70,12%	53,49%	48,51%	28,73%	53,92%	32,41%	7,19%	3,24%
2013	69,87%	54,83%	47,92%	29,44%	54,64%	32,90%	6,98%	3,08%
2014	69,99%	57,11%	47,16%	27,36%	54,87%	35,52%	6,66%	3,48%
2015	68,70%	55,16%	46,21%	29,04%	54,07%	34,92%	8,43%	3,62%
2016	68,25%	51,47%	47,21%	25,65%		32,12%	11,60%	4,60%
Crescimento relativo (melhor índice)	11,20%	6,99%	19,43%	15,11%	32,24%	68,47%	-28,92%	-13,24%

Fonte: CepalStats e ILO Stats

Como é possível perceber, o Brasil partiu de uma base já de maior comodificação da força de trabalho e alcançou transformações mais significativas que o Equador no período analisado. Desta forma, o país chegou a ter, em 2012, 70% da sua força de trabalho na condição de assalariados, sendo 48,51% assalariados no setor urbano formal<sup>145</sup> (um crescimento de quase 20%) com aumentos que se mostraram mais resilientes à retração econômica enfrentada nos últimos anos do governo. Além do bom desempenho macroeconômico, Berg (2011) aponta este aumento da formalização como resultado do investimento ampliado na fiscalização do trabalho e do sucesso das políticas de simplificação tributária e apoio à formalização das micro e pequenas empresas.

Em contraste, os avanços na participação do assalariamento total e do assalariamento no setor urbano formal do Equador partiram de uma base

<sup>145</sup> De acordo com as definições da CEPAL são assalariados no setor urbano formal (em oposição àqueles assalariados nos setores de baixa produtividade), aqueles assalariados que trabalham em empresas privadas com mais de cinco empregados.

significativamente menor e foram mais modestos que os brasileiros, tendo sido inteiramente revertidos no final do mandato de Correa. Por outro lado, houve um avanço significativo na taxa de contribuição previdenciária dos assalariados. Pode-se afirmar, portanto, que o modelo equatoriano promoveu, principalmente, a decomodificação pela ampliação da proteção social, enquanto o brasileiro associou a esta uma ampliação da comodificação através do assalariamento.

Sem ter como objetivo avaliar os fatores que explicam essa diferença nos resultados, o fato é que o sucesso na promoção do assalariamento no Brasil e o discurso de que o país teria atingido pleno emprego<sup>146</sup> tende a reduzir o espaço das políticas de economia solidária. No Equador, por outro lado o avanço menor na geração de empregos no setor privado tende a reforçar a importância atribuída à economia solidária, o que se pode verificar a partir da publicação da LOEPS, em 2011.

Já do ponto de vista da proteção social, constatou-se no Brasil que o pleno emprego esteve associado à permanência de parcelas significativas da população em situação de pobreza ou pobreza extrema, apresentando-se um novo sentido às políticas públicas de economia solidária. Estas passariam a fazer parte do esforço de atendimento a essa população estruturalmente excluída do mercado de trabalho formal, não incluída no processo de generalização da comodificação através do assalariamento:

---

<sup>146</sup> Frente à queda contínua das taxas de desemprego, desde o final do governo Lula, em 2010, até meados de 2014 instaurou-se na mídia e nos meios intelectuais do país um debate sobre a obtenção do pleno emprego no mercado de trabalho brasileiro, em geral desconsiderando-se questões relativas à manutenção de trabalhos precários e subutilização da força de trabalho (Kon, 2012).

Tabela 7: Evolução do público potencial da política pública de economia solidária

	Ocupados não assalariados com cobertura previdenciária		Conta Propria / PEA		Trabalhador Auxiliar / PEA		Publico da política / PEA	
	Brasil	Equador	Brasil	Equador	Brasil	Equador	Brasil	Equador
2002	17,61%		24,20%	29,19%	5,28%	9,98%	38,85%	44,12%
2003	18,52%	13,83%	24,23%	29,53%	5,17%	8,24%	39,39%	43,42%
2004	18,03%		24,04%	29,25%	5,22%	10,94%	38,37%	45,19%
2005	18,97%	13,69%	24,04%	29,38%	5,03%	9,40%	38,63%	42,56%
2006	20,09%	15,48%	23,93%	27,87%	4,51%	11,28%	37,08%	42,71%
2007	19,79%	13,49%	23,79%	28,98%	4,36%	10,14%	36,48%	42,26%
2008	19,84%	14,73%	23,14%	28,06%	3,67%	10,07%	34,15%	42,05%
2009	21,77%	15,39%	22,75%	29,31%	3,44%	10,12%	34,71%	44,04%
2010		16,70%	23,11%	30,30%	2,92%	8,96%	33,76%	43,35%
2011	25,37%	17,98%	23,57%	32,62%	2,51%	8,78%	33,00%	44,86%
2012	25,70%	22,33%	21,24%	31,66%	2,79%	9,47%	31,23%	44,37%
2013	27,09%	25,24%	21,44%	31,31%	2,76%	9,15%	31,18%	43,53%
2014	27,08%	23,73%	21,60%	30,26%	2,57%	7,90%	30,83%	41,64%
2015	29,50%	24,94%	22,15%	30,47%	2,50%	9,63%	33,08%	43,71%
2016		24,28%	22,18%	31,80%	2,02%	11,35%	35,80%	47,75%
Crescimento relativo (melhor índice)	67,48%	63,11%	-12,21%	Sem queda	-61,69%	-29,95%	-20,66%	-2,49%

Fonte: Elaboração própria a partir de CepalStats e ILO Stats.

Desta forma, apesar da percepção de pleno emprego e da redução da porcentagem da PEA que poderia ser tomada como público potencial de uma política pública de economia solidária no Brasil, esta nunca esteve abaixo da marca de 30%. Por outro lado, o forte aumento verificado na cobertura previdenciária do trabalhador não-assalariado, a partir de 2008, pode ser atribuído à criação, neste ano, da figura do Microempreendedor Individual, que facilitou a formalização de 6.649.896 trabalhadores individuais entre 2009 e dezembro de 2016<sup>147</sup>.

Já no caso do Equador, o público potencial da política pública de economia solidária aumentou durante a maior parte do governo Correa, havendo uma troca em sua composição. Enquanto as taxas de desemprego oscilaram em torno de 3%, houve

<sup>147</sup> Dados disponíveis em: <http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaoemi/private/pages/relatorios/opcoesRelatorio.jsf>

paralelamente uma significativa redução da participação de trabalhadores familiares auxiliares e um aumento dos trabalhadores por conta própria, correspondendo a uma passagem do trabalho de subsistência para a produção orientada ao mercado. Do ponto de vista da proteção social, ainda que não seja possível afirmar uma relação de causalidade direta, verificou-se avanços significativos na inserção dos trabalhadores não assalariados na previdência social, especialmente a partir do ano da publicação da LOEPS, em 2011. De forma semelhante, percebe-se em 2015 e 2016 uma deterioração de diversos indicadores da economia equatoriana (queda do assalariamento formal, aumento do trabalho familiar não-remunerado e queda do PIB), mas uma estabilização na taxa de contribuição previdenciária dos trabalhadores por conta própria, o que pode implicar uma vinculação com a reforma da LOEPS e da Lei Orgânica do Regime Tributário que permitiu o crescimento, em dois anos, do número de associações registradas junto à SEPS de 3.959 para 7.352 (SEPS, 2017).

Em suma, além da diferença na trajetória do público-alvo para as políticas públicas de economia solidária nos dois países, houve também uma diferença nas respostas apresentadas para o desafio da oferta de proteção social aos trabalhadores por conta própria, com um enfoque individual no Brasil em comparação com um enfoque coletivo no Equador. Uma avaliação integrada sobre esse conjunto de diferenças será retomada nas considerações finais do Capítulo.

## **8.2 – Capacidades estatais e restrições à implementação de políticas públicas**

Se as configurações do capitalismo de um país ajudam a explicar a disposição de um governo a investir em políticas públicas de economia solidária, a abordagem de capacidade estatal aqui utilizada permite identificar as restrições que os governos têm para efetivamente traduzir suas escolhas em alocação de recursos para a política pública. Nesta seção, estas restrições serão analisadas nas três categorias propostas por Beramendi (2015, p.13) referentes às capacidades administrativas, fiscais e legais (cada uma delas relacionando-se diretamente a um tipo de recurso mobilizado para a implementação da política pública, respectivamente organização, tesouro e autoridade)<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Autores como Pires e Gomide (2016) utilizam o conceito de capacidades político-relacionais de uma forma bastante relacionada ao que neste trabalho se denominou de “utilização de recursos de nodalidade”. Optou-se por não incluir esse conceito nesta seção por entender que, à diferença das demais capacidades analisadas, esta não é diretamente traduzível em restrições externas à implementação de políticas públicas de economia solidária.

Cada uma das categorias será analisada em uma subseção separada. As duas primeiras subseções, referentes às capacidades fiscais e administrativas, se embasam nos indicadores mais comumente utilizados na literatura de capacidade estatal (Besley e Persson, 2010 e Hendrix 2010), adaptando-os para os objetivos analíticos desse trabalho. Elas apresentam tanto a situação com a qual os governos se depararam ao assumirem seus mandatos quanto a evolução das capacidades ao longo do mandato. Entende-se que a presença de uma capacidade fiscal ou administrativa inicialmente maior representa uma possibilidade de alocação de recursos em uma dada política que, para se concretizar, requer uma escolha de maior custo político ao implicar o redirecionamento de recursos de uma política já existente. Por outro lado, um contexto de ampliação das capacidades estatais expande a possibilidade de alocação de recursos em novas políticas públicas sem o custo político que representa a retirada de recursos de políticas já estabelecidas.

Na última seção, analisaremos como os sistemas políticos do Equador e do Brasil foram historicamente constituídos, as estratégias de formação de maiorias parlamentares implementadas pelos governos estudados e as consequências destas sobre a presença de atores com poder de veto no sistema político, especialmente no âmbito legislativo. A análise feita será baseada na perspectiva de Cox e McCubbins (2000) de que, quanto maior a quantidade de atores com poder de veto no sistema político, maior a tendência de existência de situações de impasse e, portanto, menor a capacidade legislativa do poder executivo.

Antes de iniciar a análise específica de cada uma das capacidades mencionadas, destaca-se, de um ponto de vista mais geral, que a literatura aponta o Equador como um país que enfrentou grandes dificuldades no seu processo de *state building* devido a problemas relacionados à presença de fortes divisões regionais, composição das classes dominantes e ao padrão de organização sociopolítica das classes subordinadas (North, 2004). Frente às dificuldades históricas de constituição de instituições nacionais, o governo Correa pôde se apresentar como um governo de refundação da pátria-mãe (Silva, 2016), sendo considerado um caso de sucesso, talvez o maior da história equatoriana, em termos de construção institucional e consolidação do Estado (Bowen, 2015, Clark e Garcia, 2019).

Já no caso brasileiro, o processo de *state building* é normalmente associado ao período iniciado com a Revolução de 30 e o governo de Getúlio Vargas, caracterizado pela proposta de centralização e racionalização do Estado (Nunes, 2003). Em uma perspectiva mais ampla, Gomide et al. (2018) apontam que a pesquisa brasileira

tradicionalmente associa o processo de *state building* no Brasil como resposta à agenda de modernização econômica típica da era desenvolvimentista. Seja como for, a agenda de pesquisa após esse período vai se concentrar no tema do desenvolvimento das capacidades burocráticas, tomando, em grande medida, a questão do *state building* como etapa superada, a não ser para o caso de regiões distantes marcadas por conflitos territoriais (Rocha e Barbosa Jr, 2017 e Thaler, 2017).

Na sequência desta seção, é possível perceber que este padrão se repete na análise de cada uma das capacidades específicas, significando que o governo Lula se depara, em geral, com um Estado mais consolidado ao qual realiza mudanças incrementais, especialmente na perspectiva de inclusão social, enquanto Correa se depara com um Estado bastante fragilizado que é significativamente transformado a partir do seu governo.

### *8.2.1 Capacidades administrativas e restrições à mobilização de recursos de organização*

Normalmente, a capacidade administrativa de um país é avaliada a partir da construção de indicadores que buscam medir a qualidade do serviço público. Um dos indicadores mais completos para a realidade da América Latina é o Índice de Desenvolvimento do Serviço Público, construído pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento a partir da consolidação de 33 variáveis nas dimensões de eficiência, mérito, consistência estrutural, capacidade funcional e capacidade integrativa (Velarde et al., 2014). A análise de seus resultados corrobora a perspectiva de construção de capacidades estatais pelo governo Correa.

No primeiro ano de sua medição, em 2004, o Brasil aparece com 64.000 pontos, caracterizando-se como o país com melhores serviços públicos dentre os 16 países latino-americanos listados, enquanto o Equador aparece com 15.000 pontos, na nona posição. Já na rodada seguinte de avaliação (em 2013 para o Brasil e 2015 para o Equador), o Brasil mostra uma estabilidade, com 65.000 pontos, e o Equador um forte crescimento, para 41.000 pontos, passando a ocupar a sexta posição, empatado com Peru e México<sup>149</sup>.

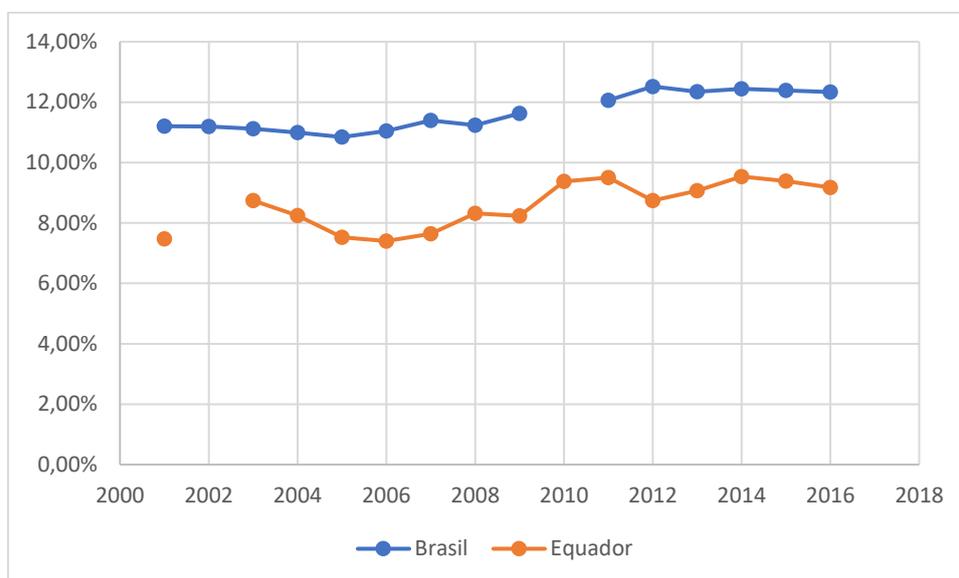
Se há uma evolução do ponto de vista da qualidade, a capacidade de atendimento às necessidades da população é também limitada pela quantidade de servidores públicos

---

<sup>149</sup> Dados disponíveis em <https://data.iadb.org/ViewIndicator/ViewIndicator?languageId=en&typeOfUrl=C&indicatorId=3282>. Acesso em 17 de abril de 2021.

disponíveis em relação à população total do país. Estes indicadores são disponibilizados pela Organização Internacional do Trabalho a partir das pesquisas amostrais disponibilizadas pelos institutos de pesquisa de cada país:

Gráfico 5: Proporção de servidores públicos em relação à população ocupada no país



Fonte: ILO Stats

Percebe-se no gráfico que o percentual de servidores públicos no Brasil ficou entre 11 e 12% do total da população ocupada, enquanto no Equador passou de 7 a 9%, estando os dois casos ainda bem distantes da média praticada pelos países membros da OCDE que, no período entre 2007 e 2016, oscilou entre 17 e 18%<sup>150</sup>. Estes dados contribuem para derrubar o mito, presente nos dois países, de que os governos analisados teriam promovido um “inchaço” desproporcional do setor público.

Considerando-se os números absolutos, o Brasil passou de 8.466.859 servidores públicos em 2002 para um auge de 11.370.816 em 2014 (crescimento de 34,29%), enquanto o Equador passou de um número de 448.310 em 2006 para 686.685 em 2016 (crescimento de 53,18%). Além dos dados mostrarem um crescimento maior na disposição de servidores públicos no Equador, Lopez e Guedes (2020) apontam que parte significativa da expansão do serviço público brasileiro no período foi feita para atender a necessidade de recomposição de equipe até então formada por terceirizados (por determinação do Tribunal de Contas da União), representando, portanto, mudanças na

<sup>150</sup> Dados disponíveis em <https://stats.oecd.org/>; Consulta em 17 de abril de 2021.

forma de contratação, mas não necessariamente uma expansão quantitativa no número de trabalhadores disponíveis.

O número total de servidores públicos é um indicador bastante importante para comparar as capacidades administrativas de um país, e seu forte crescimento no Equador ajuda a explicar a presença de um espaço maior para a contratação de servidores nas instituições responsáveis pelas políticas públicas de economia solidária. Não obstante, para o objetivo de identificar as restrições à mobilização de recursos pelos governos centrais do país, faz-se necessário considerar as diferenças nas estruturas federativas. Apesar das intenções de descentralização declaradas na Constituição de 2008, o governo equatoriano manteve-se unitário e bastante centralizado, enquanto a república federativa brasileira apresenta uma forte descentralização administrativa e fiscal (Bizberg, 2019).

Para o caso do Equador, não há disponibilização de séries históricas que identifiquem especificamente o número de servidores vinculados ao governo central. O trabalho de Iacoviello (2011) aponta que, em 2011, havia um total de 505.626 servidores públicos nas cinco funções que compõem o governo central equatoriano, enquanto Torres et al. (2017) apontam a existência, em 2016, de 571.844 servidores atuando nas instituições que fazem parte do orçamento geral do Estado. Comparando-se esses dados com o total de servidores públicos identificados nas pesquisas amostrais, verifica-se que, em 2011, 84,9% do total de servidores estava alocado no governo central e 83,3% em 2016.

Já para o caso do Brasil, o trabalho de Lopez e Guedes (2020) apresenta uma relação inversa, com uma oscilação da participação do governo central em torno de 10% do total de servidores públicos do país. Por outro lado, o crescimento quantitativo dos servidores do governo central brasileiro foi proporcionalmente maior do que o do conjunto dos demais servidores públicos, passando de 796.208 em 2002 para 1.171.346 em 2016 (47,11%).

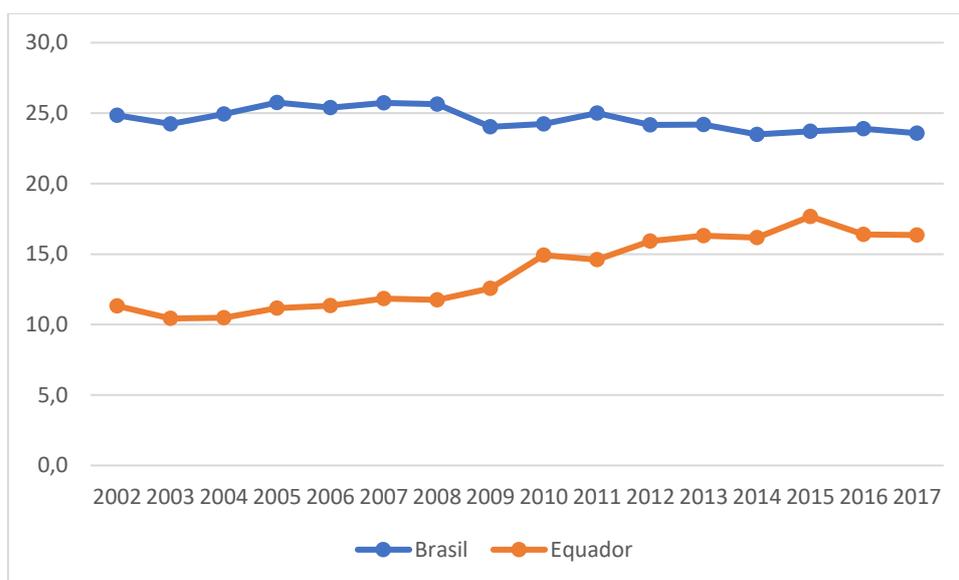
Essa diferença bastante significativa na estrutura federativa demonstra a necessidade de um ajuste na comparação do número de servidores apresentada no Capítulo 7, que levava em conta apenas a quantidade de servidores alocados na economia solidária em relação à população do país. Nesta comparação, a diferença encontrada foi da ordem de 150 vezes (1 servidor para cada 15.300 habitantes no Equador frente a 1 servidor para cada 2.350.000 habitantes no Brasil). Levando-se em conta, agora, a restrição no número de servidores da esfera central imposta pela forte descentralização do Estado brasileiro, compara-se os 977 servidores alocados à economia solidária com os

571.844 servidores do estado central equatoriano e os 85 servidores alocados à economia solidária no Brasil, em 2014, com os 1.163.151 servidores do governo central. A diferença cai, então, da ordem de 150 vezes para a ordem de 23 vezes, com 1 servidor alocado à economia solidária para 585 servidores no Equador e 1 para 13.684 no caso brasileiro.

### 8.2.2 Capacidades fiscais e restrições à mobilização de recursos de tesouro

A capacidade fiscal de um Estado é normalmente medida como a porcentagem de impostos arrecadados em relação ao PIB do país, guardando uma relação bastante direta com a disponibilidade orçamentária do governo. Observando-se o gráfico abaixo, percebe-se que o Brasil demonstrou uma estabilidade da sua capacidade arrecadatória no período analisado frente a um significativo aumento no caso equatoriano<sup>151</sup>. De acordo com Clark e Garcia (2018), parte importante deste resultado é explicado pela implementação de um novo imposto sobre os fluxos internacionais de capital.

Gráfico 6: Ingresso tributário em porcentagem do PIB



Fonte: Cepalstats.

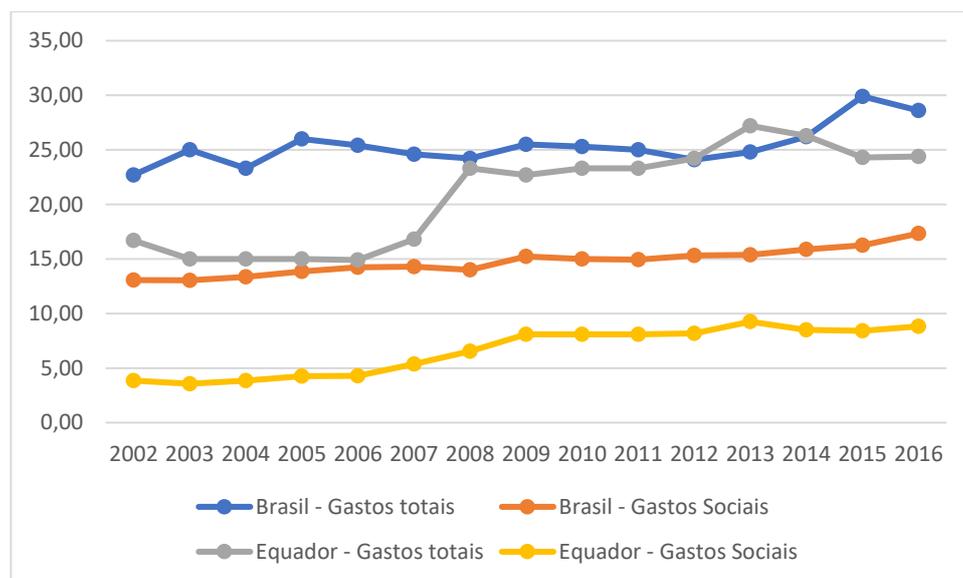
Apesar da arrecadação tributária ser maior no Brasil, mais uma vez é importante levar em conta as diferenças na estrutura federativa. Na média do período analisado, 61% dessa arrecadação tributária foi realizada no Brasil pelo governo central, enquanto no

<sup>151</sup> De forma semelhante ao constatado na subseção anterior, aqui também a comparação com a média dos países da OCDE (arrecadação de 32,8% do PIB) mostra uma defasagem importante.

Equador esse valor foi de 96%<sup>152</sup>. Ademais, destaca-se que, no Equador, a arrecadação tributária não é a única fonte de receita do governo central, destacando-se o aumento significativo da arrecadação não tributária obtida com *royalties* e participações da extração de hidrocarbonetos. A partir de 2010, as empresas extratoras de petróleo deixaram de ser proprietárias da jazida e passaram a ser contratadas como prestadoras de serviço, com taxa de lucro pré-definida (Calderón, 2016). Com isso, a arrecadação proveniente de recursos do petróleo chegou a representar 16% do PIB equatoriano em 2011, superando o valor total de recursos arrecadados por meio de tributos e fazendo com que a arrecadação total do governo equatoriano superasse a brasileira em porcentagem do PIB.

A soma de diferentes fontes de receitas com a maior centralização da arrecadação permitiu com que os gastos proporcionais do governo central equatoriano chegassem a superar os do governo brasileiro<sup>153</sup>:

Gráfico 7: Gastos do governo central em porcentagem do PIB



Fonte: Cepalstats

No Brasil, os gastos do governo central partem de um patamar relativamente elevado e apresentam um crescimento moderado, de 6 pontos percentuais do PIB. Desses 6 pontos percentuais, 4 podem ser explicados pelo crescimento dos gastos sociais, que

<sup>152</sup> Dados disponíveis em <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>. Consulta em 17 de abril de 2021.

<sup>153</sup> Destaca-se ainda que, de acordo com os dados disponibilizados pela CEPAL, os *déficits* públicos estiveram em patamares semelhantes neste período (média de 3,67% no Brasil e 3,19% no Equador).

passaram de 13,1% para 17,3%<sup>154</sup>. Já no caso do Equador, o crescimento dos gastos públicos, partindo de um patamar menor, é mais significativo, atingindo doze pontos percentuais do PIB, dos quais cinco podem ser explicados pelos gastos sociais que passaram de 4,6% para 9,2%. Nesse sentido, mais uma vez é possível afirmar que o crescimento mais acentuado do gasto público no Equador facilitou a incorporação de novas políticas sociais no orçamento público, ainda que o gasto público no Brasil também tenha expandido razoavelmente.

Entendendo-se o total do gasto público do governo central com uma restrição efetiva à implementação de políticas públicas de economia solidária, esta subseção repete a estratégia de comparar esses resultados com os obtidos no Capítulo 7. Com isso, mais uma vez adota-se o procedimento de descontar os gastos com pessoal do cálculo (tanto dos gastos públicos totais quanto dos gastos com economia solidária) e contabiliza-se tanto os recursos efetivamente liquidados quanto os programados para a política pública:

Tabela 8: Recursos alocados para políticas públicas de economia solidária como porcentagem dos gastos públicos

---

<sup>154</sup> O patamar relativamente alto dos gastos sociais no Brasil, verificado desde 2002, pode ser atribuído à alta participação da rubrica de proteção social, na qual estão inseridos os gastos com aposentadorias e pensões.

País	Descrição	2013	2014	2015	2016
Equador (valores em dólares correntes)	Gastos Públicos Descontando Pessoal	17.964.156.240,00	18.434.833.626,00	15.387.647.000,00	15.233.199.220,00
	Recursos para Economia Solidária Descontando Pessoal Programados	6.960.582,43	18.879.095,56	9.466.732,58	3.230.540,58
	Porcentagem	0,039%	0,102%	0,062%	0,021%
	Recursos para Economia Solidária Descontando Pessoal Liquidados	5.660.958,55	16.715.658,18	7.398.055,23	2.855.295,50
	Porcentagem	0,032%	0,091%	0,048%	0,019%
	Brasil (valores em reais correntes)	Gastos Públicos Descontando Pessoal	1.114.702.867.000,00	1.290.168.924.900,00	1.553.114.000.000,00
Brasil (valores em reais correntes)	Recursos para Economia Solidária Descontando Pessoal Programados	190.662.253,00	170.771.514,02	143.699.173,32	60.768.881,00
	Porcentagem	0,017%	0,013%	0,009%	0,004%
	Recursos para Economia Solidária Descontando Pessoal Liquidados	125.169.007,00	128.115.871,00	19.547.923,00	16.749.489,00
Comparação	Porcentagem	0,011%	0,010%	0,0013%	0,0011%
	Diferença de esforço - programados	2,27	7,38	6,65	5,36
Comparação	Diferença de esforço - liquidados	2,81	9,13	38	17

Fontes: CepalStats, *Ministerio de Finanzas* do Equador, Câmara dos Deputados do Brasil e FMI (*World Economic Outlook Database*).

No Capítulo 7, a comparação entre os percentuais programados para a economia solidária e o PIB dos países tinha apontado um esforço de mobilização de recursos de tesouro quatro vezes maior pelo governo do Equador. Neste caso, considerando-se agora a capacidade arrecadatória e o total de gastos públicos do governo como restrição efetiva, encontra-se um esforço ainda maior do governo equatoriano (5,45 vezes em média). Conclui-se, assim, que a diferença total entre as capacidades fiscais dos países não pode ser identificada como um elemento explicativo para a alocação de recursos de tesouro para a política pública de economia solidária.

Não obstante, essa constatação baseada nos valores identificados entre 2013 e 2016, quando a nova condição orçamentária do governo equatoriano já estava consolidada, não invalida a constatação anterior de que o forte crescimento na capacidade arrecadatória e dos gastos públicos tenham significado uma ampliação do espaço para a alocação de recursos de tesouro para as políticas públicas de economia solidária.

### 8.2.3 Capacidades legislativas e restrições à mobilização de recursos de autoridade

A capacidade de um governo em efetivar mudanças legislativas está fortemente relacionada às características do seu sistema político, especialmente ao número de vetos efetivos presentes no sistema. Como apontam Cox e McCubbins (2000), sistemas políticos nos quais mantêm-se um número excessivo de atores com poder de veto tendem a gerar frequentes situações de impasse e paralisação e, por outro lado, a ausência de atores com poder de veto tende a levar à excessiva instabilidade e irresolução (incapacidade de manutenção de políticas).

Apesar de existirem diferenças<sup>155</sup>, os sistemas políticos construídos após os processos de democratização no Equador e no Brasil compartilham um conjunto de características semelhantes à da maioria dos países latino-americanos e raras de encontrar em outras regiões do mundo (Schneider, 2013): sistema presidencialista majoritário, eleições proporcionais para o legislativo e partido presidencial comumente em minoria. Além destas características, os dois países compartilham a fraqueza programática dos partidos políticos, que é acompanhada de fortíssima fragmentação. Muñoz (2014) aponta que o sistema partidário equatoriano apresentou em 1988 o maior índice de fragmentação da América Latina, e Scott Mainwaring afirmou, em 2015, que “o Brasil tem o sistema partidário mais fragmentado de qualquer democracia de todos os tempos”, ou algo muito próximo a isso<sup>156</sup>.

Partindo de características comuns, o sistema político dos países apresentou um desenvolvimento diferente, especialmente no que se refere à construção de mecanismos de gestão da fragmentação partidária. No caso do Equador, convencionou-se utilizar o termo “*pugna* de poderes<sup>157</sup>” para descrever a situação de permanente conflito entre poder executivo e legislativo (Muñoz, 2014, Basabe et al., 2010), enquanto no Brasil popularizou-se o uso do termo “presidencialismo de coalizão”, proposto por Abranches (1988), ainda antes da aprovação da Constituição de 1988. Esse termo foi cunhado para descrever o recurso, utilizado desde o fim do Estado Novo em 1946, de formação de grandes coalizões interpartidárias para garantia da governabilidade frente ao sistema

---

<sup>155</sup> Dentre as diferenças do ponto de vista formal, é possível afirmar que o Brasil apresenta mais pontos de veto devido ao sistema federativo e ao bicameralismo, enquanto o Equador apresentou, historicamente, uma fragilidade partidária devido à dificuldade de formação de partidos com atuação de abrangência nacional.

<sup>156</sup> <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/03/bscott-mainwaring-bprotestos-podem-revigorar-democracia.html>.

<sup>157</sup> *Pugna* é uma palavra da língua espanhola utilizada para designar batalha, rivalidade, oposição.

político que combina multipartidarismo, representação proporcional e presidencialismo forte.

Percebe-se que as características são bastantes semelhantes às do caso equatoriano, diferenciando-se a capacidade dos atores políticos brasileiros de estabelecimento de coalizões multipartidárias formais a partir da disposição de cargos no executivo. Já o sistema político equatoriano funcionou na década de 1980 e 1990 através de “coalizões clandestinas” de curta duração que limitaram a possibilidade de realização de governos efetivos (Basabe et al., 2010). De acordo com Mejía e Polga-Hecimovich (2011), a situação piorou com as reformas institucionais implementadas a partir de 1995 que, ao retirarem as ferramentas de distribuição de incentivos seletivos e concessões políticas, acirraram as disputas entre os poderes e levaram à deposição de três presidentes consecutivos em 1997, 2000 e 2005, contando com importante participação do congresso.

Esses processos de destituição com forte participação do congresso contribuíram para a deslegitimação do sistema político com a eleição de uma série de candidatos (em 1998, 2002 e 2006) com discurso crítico às estruturas partidárias tradicionais. Correa levou esse processo ao seu ápice ao não associar uma lista de candidatos ao parlamento a sua candidatura presidencial, amarrando o sucesso de seu governo à capacidade de convocação de uma Assembleia Constituinte em que prometeu refundar o sistema político. A estratégia obteve sucesso com o Aliança País (AP), partido de Correa, obtendo 79 dos 130 assentos disponíveis na Assembleia Constituinte.

Conforme Conaghan (2011) e Basabe et al. (2010), frente a essa ampla maioria do partido governista, a solução apresentada pela nova Constituição para resolver a “*pugna* de poderes” é de um lado o fortalecimento do papel do executivo (poder de convocação de referendo, dissolução do legislativo com convocação de novas eleições, capacidades exclusivas sobre a definição do regime tributário, controle de setores estratégicos e elaboração do orçamento), e de outro o enfraquecimento do legislativo (retirada das prerrogativas na indicação do defensor público, procurador-geral e outros nomes do judiciário e órgãos de supervisão repassadas para o recém-criado quinto poder, composto pelo Conselho de Participação Cidadã e Controle Social).

Somam-se às mudanças na estrutura estatal o sucesso eleitoral do AP nas eleições legislativas, que fizeram com que a oposição de direita perdesse completamente o poder de veto no parlamento (Wolff, 2016). Nas eleições de 2009, o partido conquistou 59 de 124 assentos disponíveis, obtendo maioria parlamentar através de aliança com um bloco de pequenos partidos denominado “acordo democrático pela descentralização e

equidade”. Já nas eleições de 2013, impulsionado pela mudança no método de distribuição de assentos<sup>158</sup> na Assembleia, o AP chegou a 100 de 137 assentos disponíveis. Percebe-se dessa forma que o Equador saiu de uma situação de impasse crônico para o extremo de forte concentração no poder executivo, conformando-se um governo com fortes capacidades de promoção de mudanças legislativas frente à ausência de atores com poder de veto efetivo.

Já no caso brasileiro não se registraram grandes mudanças no sistema político aprovado pela Constituição de 1988, com predomínio, como identificado por Abranches (1988), do risco de paralisia decisória. Como já propunha o autor, a cultura de formação de grandes coalizões trazia, mais do que o peso da oposição, a possibilidade constante de ruptura da aliança como maior ameaça. Dessa forma, as mudanças sempre dependeram da capacidade de negociar a inclusão recíproca de políticas contrárias aos princípios diretivos dos partidos, gerando inércia burocrático-orçamentária e múltiplos focos setoriais de antagonismo.

Frente a esse ceticismo inicial quanto ao regime político brasileiro, à medida que o governo de Fernando Henrique Cardoso se mostrou capaz de manter a governabilidade e avançar sua agenda de reformas, analistas passaram a identificar os mecanismos que tornaram o presidencialismo de coalizão viável. Dentre eles destaca-se o poder de edição de medidas provisórias pelo executivo e o papel exercido pelas lideranças partidárias no parlamento<sup>159</sup>. Esse modelo de gestão, continuado nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), seria descrito por Nobre (2013) como um imobilismo em movimento, em que a mudança depende da capacidade de contornar o complexo mecanismo de vetos imposto nos bastidores da super coalizão formada no congresso, raras vezes apresentando-se situações de enfrentamento público e aberto.

Nobre nomeia-o com o termo “pemedebismo”, em referência ao maior dos partidos que compôs o chamado “centrão”, um superbloco suprapartidário no Congresso composto por uma diversidade de partidos não programáticos especializados na disputa por assentos no legislativo, que se alinham formalmente ao partido dono do poder

---

<sup>158</sup> Em 2011, o método de distribuição de assentos no parlamento equatoriano foi modificado para o método D’Hondt, que tende a beneficiar os grandes partidos com uma representação mais que proporcional. Apesar de analistas como Muñoz (2014) apontarem a mudança como uma estratégia ad hoc de ampliação da representação do AP na Assembleia, trata-se de um método utilizado em muitos países europeus e considerado equivalente ao utilizado no Brasil (Schmitt et al, 1999).

<sup>159</sup> É possível perceber na revisão dos estudos a respeito do presidencialismo de coalizão apresentada por Abrucio e Loureiro (2018) como a mudança na avaliação normativa do regime obedece um sentido cronológico.

executivo com a função de neutralizar as aspirações de mudança. Dessa forma, a tarefa inicial da gestão do executivo passa a ser garantir a adesão do superbloco, a partir da qual passa-se à negociação de cargos e acordos no varejo.

Para o autor, o diferencial da gestão “lulista” do “pemedebismo” seria a incorporação da parcela historicamente marginalizada nesse “condomínio pemedebista”, o que permitiu a introdução de avanços sociais dentro dos limites que o sistema de negociação de vetos permitiu. Não obstante, há indicações de que, ao invés de atingir uma maturidade e consolidação, esse sistema de gestão política se tornou mais complexo, especialmente devido ao agravamento da segmentação partidária, tendo passado o número de partidos efetivos na Câmara dos Deputados de 8,5 em 2002 para 13,3 partidos na eleição de 2014 (Melo, 2015). Paralelamente, as vitórias obtidas pelo PT no executivo não implicaram um aumento significativo na bancada do legislativo, obtendo um máximo de 17,7% dos assentos na Câmara dos Deputados em 2002 e um mínimo de 13,45% em 2014, e um máximo no Senado de 17,3% em 2010 e mínimo de 12,3% em 2006.

Esta combinação do sistema político brasileiro com os resultados eleitorais aponta para a presença de governos com baixíssimas capacidades legislativas em comparação aos do Equador, com custos políticos sempre elevados para a introdução de novas legislações frente aos complexos processos de negociação no interior das coalizões. Percebe-se, desta forma, um impacto direto sobre as diferenças entre os dois países na mobilização de recursos de autoridade para as políticas públicas de economia solidária.

### **8.3 – Considerações finais ao Capítulo**

O objetivo deste Capítulo foi analisar a presença no Brasil e no Equador de um conjunto de fatores externos que podem condicionar a decisão de governos em investir em políticas públicas de economia solidária como estratégia de transformação institucional. Do ponto de vista do investimento de recursos na política como um todo, foram analisadas três proposições: a) quanto mais forte o setor empresarial de um país, menor o espaço para investimento em políticas de economia solidária em comparação com políticas que enfatizem a geração de empregos em empresas privadas; b) quanto maior o número de trabalhadores que podem ser entendidos como público potencial da política, maior o incentivo ao investimento nela; e c) um Estado em processo de construção e ampliação de sua capacidade estatal tem maior discricionariedade para decidir alocar recursos em novas políticas públicas.

A análise permitiu constatar que estes três fatores estão presentes como parte da explicação de um maior investimento na economia solidária no Equador do que no Brasil. Em primeiro lugar, constatou-se a presença, como ponto de partida, de um setor empresarial significativamente mais moderno e diversificado no Brasil do que no Equador. Além disso, como resultado das políticas públicas implementadas, esse setor demonstrou uma forte capacidade de expansão quantitativa no Brasil, chegando a representar 48% da população ocupada do país, frente a um máximo de 29% no Equador.

A forte expansão do trabalho assalariado formal no Brasil, associada ao discurso da obtenção do pleno emprego, reduziu os incentivos para a expansão dos investimentos em política pública de economia solidária. Não obstante, esse fenômeno não significou um abandono das políticas públicas de economia solidária, mas sim um redirecionamento do foco, que deixou de ser o combate ao desemprego e passou a ser o público das políticas de transferência de renda (conforme será apresentado no próximo Capítulo). Em nossos cálculos, baseados no perfil da posição na ocupação do trabalhador, o público-alvo potencial da política nunca esteve abaixo de 30% da PEA brasileira, partindo de um patamar inicial de 39%. Mais uma vez o contraste com o Equador mostra um maior incentivo ao investimento na economia solidária neste país, uma vez que o público-alvo da política partiu do patamar de 43% e manteve-se ligeiramente acima deste valor (chegando a 45% da PEA) em boa parte da gestão Correa.

Além de um maior incentivo para o investimento em políticas de economia solidária, verificou-se neste Capítulo que o estado equatoriano teve, no período analisado, também uma maior facilidade de traduzir os incentivos em investimentos em novas políticas públicas. De forma geral, o fato de o Equador estar passando por um processo de *state building* permitiu ao governo mais maleabilidade para investir em novas políticas sem ter que realocar recursos de políticas já estabelecidas. Este argumento é consistente com os relatos, mencionados nos Capítulos 6 e 7, de resistência de redirecionamento de recursos do Ministério do Trabalho e do Fundo de Amparo ao Trabalhador para as políticas de economia solidária. Por outro lado, percebe-se que o processo de expansão geral do orçamento e do serviço público no Equador, associados ao discurso de refundação do Estado, facilitou a construção de instituições que estruturaram a economia solidária como nova área de políticas públicas, sem a necessidade de disputa de recursos com órgãos previamente existentes. Nesse sentido, até mesmo a ausência de um marco legal prévio e de instituições responsáveis para orientar o processo de compras públicas no Equador facilitou a inclusão da economia solidária como critério prioritário.

A análise da capacidade estatal permitiu ainda analisar de forma mais específica as restrições presentes à mobilização de recursos de organização, autoridade e tesouro. Chegou-se, com isso, para os dois casos em que os esforços podem ser contabilizados quantitativamente a um valor de comparação no qual estes são ponderados pelas restrições das capacidades da esfera central do governo em cada país. Com isso, concluiu-se que, descontadas as diferenças nas capacidades do governo central, o governo equatoriano fez um esforço em média 5,5 vezes maior de investimento de recursos financeiros na política pública de economia solidária e 23 vezes maior no investimento de recursos de organização. Ademais, concluiu-se também que o governo equatoriano apresentou, após a Constituição de 2008, uma facilidade muito maior para a mobilização de recursos de autoridade em comparação com o governo brasileiro.

Se de um lado confirmou-se a influência de um conjunto de fatores externos que ajudam a explicar o maior investimento em políticas públicas de economia solidária no Equador, percebe-se que estes fatores não esgotam a explicação. A discrepância entre as diferenças na mobilização de recursos de organização e de tesouro, por exemplo, mostra que há outras variáveis, além das aqui analisadas, que impactam nas escolhas realizadas pelos governos. Nesse sentido, para além de condicionantes externos, o investimento em políticas públicas de economia solidária é também fruto de escolhas políticas, cuja análise será objeto do próximo Capítulo.

## **9 – CONDICIONANTES POLÍTICOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: FORMAÇÃO DE COALIZÕES E DISCURSOS**

O Capítulo anterior abordou fatores relacionados aos incentivos que determinadas configurações do capitalismo podem propiciar para o investimento em políticas de economia solidária. Neste Capítulo reconhece-se que a concretização desses incentivos passa por processos e disputas políticas, nos quais grupos dentro e fora do governo defendem a economia solidária frente a outras soluções de políticas públicas (como o empreendedorismo) que poderiam resolver problemas semelhantes.

O Capítulo inicia com uma abordagem do contexto mais amplo no qual ocorrem as disputas políticas em cada país, apresentando um relato de como cada um dos governos estudados chegou ao poder que enfatiza o processo de construção das organizações partidárias e as relações estabelecidas com as principais forças políticas da sociedade civil. Esta seção é concluída com uma descrição de como esse histórico desembocou na implementação de diferentes estratégias para conformação e gestão de um bloco social dominante.

Compreendendo, como propõe Hall (2010), que a política de ideias é intrínseca aos processos de formação de coalizões, a estratégia de gestão do bloco social é associada à adoção de uma filosofia pública pelo governo. Seguindo a definição de Mehta (2011, p.27) de filosofia pública como “uma ideia a respeito de como entender o propósito do governo à luz de certos pressupostos sobre a sociedade e o mercado”, entende-se que os governos em geral a explicitam quando fazem referência a suas estratégias de desenvolvimento (ou de bem-viver, no caso do Equador) e ao papel que nela cumprem as empresas privadas e a sociedade civil.

Como material empírico para identificar essas estratégias, foram utilizados os programas de governo apresentados como parte do discurso comunicativo das campanhas eleitorais (Alianza País, 2006, 2013, Partido dos Trabalhadores, 2002, 2006, 2010, 2014)<sup>160</sup> e os documentos de planejamento estratégico usados no discurso coordenativo dos governos (Equador, 2007, 2009, 2013 e Brasil, 2003, 2007, 2011 e 2015b). No caso do Equador, a elaboração deste documento ficou a cargo da Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SENPLADES), tendo sido chamado de Plano

---

<sup>160</sup> Houve uma eleição realizada em 2009 logo após a aprovação da nova Constituição no Equador, na qual o Aliança País não apresentou programa eleitoral.

Nacional de Desenvolvimento em 2007 (PND 2007) e depois rebatizado para Plano Nacional do Bem Viver (PNBV 2009, 2013). Já no caso do Brasil, foram utilizadas como referência as mensagens presidenciais nas quais o Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão encaminhou as diretrizes estratégicas do Plano Plurianual (PPA) para o Congresso Nacional<sup>161</sup>.

As escolhas e disputas em torno da gestão do bloco social e da filosofia pública servem como referência para análise, na segunda e terceira seção deste Capítulo, das coalizões formadas no subsistema de políticas públicas de economia solidária no Equador e no Brasil, respectivamente. Estas seções são iniciadas com a identificação dos atores que, dentro dos governos, filiam-se a coalizões favoráveis ou contrárias a política pública de economia solidária e da relação que estes estabelecem com os atores da sociedade civil, apresentados no Capítulo 4. Identificados os atores, apresenta-se a dinâmica de disputas por espaço que leva à subdivisão das coalizões inicialmente formadas e as consequências sobre a forma como a economia solidária é incorporada no discurso governamental.

Frente à identificação de visões conflitantes sobre como deveria funcionar a política pública de economia solidária, recorre-se mais uma vez aos programas de governo e aos documentos de planejamento governamental como material empírico para identificar a tradução dos conflitos no discurso governamental. Desta vez identifica-se, em cada documento, a qual problema público as políticas estão associadas (nível intermediário de abstração, de acordo com Mehta, 2011) e compara-se o protagonismo discursivo dado à economia solidária e à política de apoio às micro e pequenas empresas que, em geral, apresenta-se como concorrente para a solução de problemas governamentais semelhantes.

Além de analisar a lógica interna dos documentos produzidos pelos espaços centrais do governo, também é analisado o discurso produzido especificamente no subsistema de políticas públicas de economia solidária (para o Equador analisa-se a Agenda da Revolução da Economia Popular e Solidária – AREPS, produzida pelo MIES, e para o Brasil, os documentos finais das três conferências nacionais de economia solidária) (Equador, 2011c, CONAES, 2006, 2010, CNES, 2015). Entende-se nesse caso

---

<sup>161</sup> Para análise destes documentos, tabulou-se todas as menções realizadas à economia solidária e correlatos como cooperativismo e economia social. Ao longo do capítulo apresenta-se algumas das utilizações mais representativas do conceito realizadas em cada documento. Nos casos em que se identificou que o mesmo documento apresenta sentidos ou atribuições diferentes para economia solidária, ambas são mencionadas.

que a aderência do discurso setorial à filosofia pública expressa no discurso central também é um elemento que influencia os resultados obtidos da disputa pelo conjunto dos recursos públicos.

A opção por apresentar as disputas que ocorrem no âmbito do subsistema de políticas públicas de economia solidária de cada país em seções separadas é justificada pela complexidade e singularidade de cada processo. Não obstante, a perspectiva comparativa é retomada na seção final do Capítulo, que analisa as consequências das diferenças nos processos políticos sobre as escolhas realizadas no processo de implementação das políticas públicas.

## **9.1 – Chegada ao governo, construção do bloco social e definição da filosofia pública**

### *9.1.1 Sociedade civil e partidos políticos no processo de chegada ao poder*

Bizberg (2019) situa Equador e Brasil no conjunto de países latino-americanos nos quais a precedência da democratização ao processo de liberalização econômica permitiu a emergência de atores sociais fortes o suficiente para forçarem sua inclusão na coalizão social dominante. Não obstante, a chegada de partidos de esquerda ao poder e a relação estabelecida com os atores da sociedade seguiram trajetórias bastante distintas. Como aponta Conaghan (2011), enquanto no Brasil a ascensão da esquerda ao poder foi resultado de uma marcha lenta e concertada liderada por um partido institucionalizado composto pelos atores que participaram do processo de democratização, no Equador tratou-se de uma concertação política improvisada com a criação de um partido político no ano anterior ao processo eleitoral, sem a participação dos principais movimentos sociais que se destacaram na oposição às políticas neoliberais da década de 1990.

A história da resistência ao neoliberalismo no Equador está fortemente vinculada ao surgimento, em 1986, da Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE). Enquanto as organizações indígenas previamente existentes (Federação Equatoriana de Índios) e a FENOC (Federação Nacional de Organizações Camponesas) foram criadas como braços de sindicatos vinculados ao Partido Comunista e ao Partido Socialista, respectivamente, a CONAIE foi a primeira organização representativa em que o componente étnico se sobrepôs à identidade de classe, permitindo a agregação dos indígenas da região amazônica, que não se identificavam como camponeses (Altmann, 2013). Organizada territorialmente a partir das comunidades indígenas, suas federações e confederações de segundo e terceiro grau, a CONAIE assumiu protagonismo no cenário

equatoriano da década de 1990 pela demonstração de capacidade de mobilização (organizando diversos protestos com dezenas de milhares de indígenas nas ruas de Quito).

Tendo assumido a liderança na representatividade do movimento indígena, a força da CONAIE contrastava com as dificuldades organizacionais dos demais setores. Enquanto as organizações sindicais eram tidas como fragmentadas e vulneráveis, havendo uma convergência na Frente Unitária de Trabalhadores (FUT) que não congregava importantes categorias do setor público, outras organizações do movimento social urbano conformaram a Central de Movimentos Sociais – CMS<sup>162</sup>. Esta última, sem a mesma capacidade de mobilização da CONAIE, convidou-a, em 1995, para formar um partido que seria hegemônico pelos indígenas, denominado de Pachakutik (Silva, 2009).

Em 1997, este conjunto de organizações se uniu sob a liderança da CONAIE, conseguindo derrubar o então presidente Abdala Bucaram e convocar uma Assembleia Constituinte<sup>163</sup>. De acordo com Silva (2009), o próximo presidente eleito, Jamil Mahuad, prosseguiu com as políticas neoliberais e conseguiu desarticular os grupos opositores através da prisão de seus dirigentes, mantendo-se apenas a CONAIE em condições de manter suas bases mobilizadas. Esta então se associou aos setores rebeldes do exército liderados pelo Coronel Gutierrez, tendo protagonismo na derrubada de mais um presidente. Nas eleições convocadas em seguida, Gutierrez seria eleito com o apoio da CONAIE, mas rapidamente aderiria ao programa neoliberal, tendo seu governo contestado. Mesmo tendo deixado a base do governo, com o apoio eleitoral a Gutierrez a CONAIE perdeu parte de sua base social e do protagonismo da oposição ao governo, que foi assumido por setores descontentes da classe média de Quito, organizados em um movimento denominado de “foragidos” (Clark, 2017).

Alcançada a renúncia de Gutierrez, seu vice, Alfredo Palacio, nomeia um professor universitário, até então desconhecido, como ministro da economia. Rafael Correa tem uma passagem de apenas quatro meses pelo ministério, tornando-se uma figura pública de grande apelo popular ao renunciar questionando o pagamento da dívida externa e a vigência dos contratos de exploração de petróleo (Patiño entrevistado por Harnecker, 2011). Forma-se, então, um grupo político para lançar a candidatura de Correa

---

<sup>162</sup> Trata-se de uma convergência de organizações comunitárias de base cristã, movimentos de direitos humanos e associações ligadas aos setores informais urbanos.

<sup>163</sup> A Constituição aprovada em 1998 se caracterizaria por um viés econômico liberalizante associado a alguns avanços no reconhecimento de direitos indígenas (Silva, 2009).

à presidência com a participação inicial de intelectuais provenientes de diversos partidos de esquerda que formam o partido Aliança País (posteriormente o partido teria a adesão de chefes políticos locais de centro e centro-direita em localidades com baixa presença política da esquerda - Clark e Garcia, 2019).

O tom da campanha seria apresentado em um livro lançado em 2005 com artigos assinados por professores que viriam a ocupar os principais ministérios e cargos de assessoria do presidente. Nele, Acosta e Falconi (2005) propõem que a experiência do ministério de Correa havia provado a deseabilidade e a viabilidade de implementação de um modelo econômico heterodoxo no Equador. No ano seguinte, com o início da campanha propriamente dita, essa declaração se traduziria em propostas concretas como: fim da terceirização laboral, rejeição a um acordo de livre comércio com os EUA, renegociação dos contratos do Estado, compromisso com uma nova Constituição, além de medidas de apoio a camponeses e ao subproletariado urbano como subsídio ao preço da ureia e duplicação do valor do programa já existente de transferência de renda e do valor máximo dos contratos de microcrédito e crédito habitacional (Silva, 2009 Conaghan, 2011, Harnecker, 2011).

Com a vitória, Correa compõe seu primeiro gabinete ministerial com o grupo de intelectuais que lançou a sua campanha e rapidamente cumpre suas promessas, obtendo grande popularidade entre setores indígenas e a parcela do subproletariado urbano, mas sem a incorporação dos representantes dos movimentos sociais na gestão do governo. Comparado com outros líderes da esquerda latino-americana, a forma pela qual chegou ao poder fez com que Correa se distinguisse pelo estabelecimento de uma relação direta com o povo (não mediada por organizações sociais) combinada com um discurso de exaltação da excelência técnica e da formação acadêmica, motivos pelo qual seu estilo de governo foi chamado de “tecnopopulismo” no influente trabalho de De la Torre (2013).

A situação é bastante distinta do caso brasileiro, aonde o partido pelo qual Lula chegou ao poder foi construído pelos próprios movimentos sociais que se destacaram na resistência à ditadura. O início da construção do PT remonta à onda grevista que eclodiu no ABC no final da década de 1970, mobilizando centenas de milhares de trabalhadores em um movimento que daria origem à Central Única dos Trabalhadores (CUT), formada em 1983. A legitimidade adquirida com a organização das greves permitiu ao sindicato dos metalúrgicos do ABC, presidido por Lula desde 1975, ser o local de origem da proposta de criação de um instrumento político da classe trabalhadora (Keck, 2010).

Nesse contexto, a primeira reunião aberta para a fundação do partido foi realizada em 1979 em São Bernardo do Campo, na qual se convoca a participação e a integração de diversos movimentos sociais (de comunidades eclesiais de base, de negros, de mulheres e de populações indígenas, entre outros, Keck, 2010). Esta se concretizaria já no ano seguinte com a realização de um grande evento no colégio Sion, na cidade de São Paulo, com a presença de mais de mil pessoas. Reis (2009) e A. Singer<sup>164</sup> (2012) apontam que neste evento pôde-se perceber a convergência de diferentes agrupamentos que formaram o partido, destacando-se, além da vertente sindicalista, a) a presença de membros da igreja católica progressista articulada a partir das Comunidades Eclesiais de Base, b) agrupamentos de esquerda mais radical, muitos deles trotskistas, e c) intelectuais de esquerda críticos ao populismo.

Para Reis (2009), apesar dessa diversidade, manteve-se uma hegemonia sindical nas instâncias de direção partidária através da construção de um agrupamento de lideranças sindicais e de setores pragmáticos com o objetivo de fazer frente às “ameaças” dos grupos vinculados às esquerdas revolucionárias. Já Singer (2012) dá menos atenção às disputas internas, apontando um processo cronológico de transformação do partido, fruto de uma contínua moderação e popularização frente à derrota eleitoral de 1989 e a perda do impulso de mobilização social da década de 1980. Seu ápice seria o lançamento, em 2002, no Anhembi, da famosa carta ao povo brasileiro, amplamente compreendida como um compromisso às exigências impostas pelo capital, especialmente pelo capital financeiro<sup>165</sup>. Não obstante, para o autor a carta não significou a conversão completa do partido, mas sim a conformação de “um segundo sistema de crenças que passaria a residir definitivamente dentro do peito do partido, lado a lado com o que o havia precedido”, como se o espírito revolucionário de Sion quisesse ignorar a existência do espírito pragmático do Anhembi, e vice-versa (Singer, 2012, p.97)<sup>166</sup>.

Com a vitória eleitoral, os “dois espíritos” do partido se fariam presentes no gabinete ministerial formado por Lula, contando com representantes de setores do empresariado e dos grupos organizados que conformaram o PT. No primeiro grupo

---

<sup>164</sup> André Singer é filho do ex-secretário nacional de economia solidária, Paul Singer, e foi porta-voz do governo Lula, sendo um reconhecido analista do “lulismo”.

<sup>165</sup> Destaca-se a presença de compromissos com o *superávit* primário, a responsabilidade fiscal e os fundamentos macroeconômicos.

<sup>166</sup> A convivência entre os dois sistemas é representada, por exemplo, pela aprovação em dezembro de 2001 (há menos de um ano da eleição no ano seguinte) de uma diretoria partidária, em última instância não cumprida, para a elaboração de um plano de governo que representasse ruptura com a subordinação da economia ao capital financeiro globalizado.

destaca-se a nomeação do banqueiro Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central, de Luiz Fernando Furlan, então presidente do Conselho de Administração da Sadia (grupo vinculado ao agronegócio) para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e de Roberto Rodrigues, grande liderança histórica da OCB, para o Ministério da Agricultura. Já no segundo destaca-se, a título de exemplo, a nomeação como ministros do trabalho e do desenvolvimento agrário de Jaques Wagner e Miguel Rosseto, respectivamente (ambos ex-sindicalistas vinculados aos petroquímicos e fundadores do Partido dos Trabalhadores).

### *9.1.2 Gestão dos blocos sociais e principais conflitos envolvidos na definição da filosofia pública*

Em contraste com o caso brasileiro, Correa, favorecido pelas grandes vitórias eleitorais obtidas desde a Assembleia Constituinte, em 2008, optou por uma estratégia de gestão do bloco social que se baseou no que Braga e Purdy (2018) denominaram de “obtenção do consentimento passivo”, prescindindo da articulação direta com representantes tanto do empresariado quanto de movimentos sociais. São exemplos dessa decisão a exclusão dos representantes empresariais no Conselho de Comércio Exterior e Investimentos (Wolff, 2016) e a retirada do controle que as organizações indígenas detinham sobre o Departamento Nacional de Educação Bilíngue e sobre o Conselho de Desenvolvimento das Nacionalidades e Povos (CODENPE) (Ospina e Lalander, 2012).

Em termos discursivos, a autonomia do Estado frente aos “interesses corporativos” é apresentada como conquista obtida no Programa de Governo apresentado em 2013 e no PNBV do mesmo ano, exaltando-se, neste último: *“la eliminacion de cuerpos colegiados corporativizados, los cuales se encontraban integrados a la vez por delegados estatales y representantes de específicos grupos de interes, camaras empresariales, movimientos y grêmios”* (Equador, 2013, p.92). Destaca-se, nesse sentido, a redução de 83 para 20 instâncias existentes com essas características.

A ênfase discursiva dada à “descorporativização” em 2013 é representativa do período de maior distanciamento do governo em relação aos movimentos sociais também no que se refere à filosofia pública adotada frente a um processo de convergência que teve seu auge no processo constituinte em 2008 (Ospina e Lalander, 2012 e Clark, 2017). No programa de governo produzido em 2006, verifica-se uma maior abertura ao processo participativo de construção refletido no interesse expresso no *“concurso de aquellos grupos que emprenden y producen riqueza en el país, empresarios y trabajadores,*

*comprometidos con el cambio*” (Alianza País, 2006, p.6). Também no PND-2007, a abertura do processo de construção da filosofia pública se expressa na menção à necessidade de se levarem em conta reflexões inovadoras para resolver a questão da articulação do desenvolvimento econômico com os problemas do meio-ambiente, da cultura e da sociedade, sem a apresentação de um modelo já definido (Equador, 2007, p. 42)<sup>167</sup>.

Nesta filosofia pública ainda aberta, aparecem com destaque nos documentos o conceito de desenvolvimento como expansão das liberdades humanas e a necessidade de fortalecimento da competitividade produtiva, com menções tímidas ao conceito de bem-viver. Especificamente no PND-07 aparece também a perspectiva de construção de um modo de produção centrado no trabalho e na coexistência de diversas formas de propriedade, ideia que ganhará bastante força, junto ao conceito de bem-viver, com a aprovação da Constituição de 2008.

O processo constituinte foi presidido pelo parlamentar mais votado para a assembleia, Alberto Acosta, um conhecido economista ecológico que, antes de participar da fundação do Alianza País, havia sido um dos fundadores do Pachakutik em 1995. Na assembleia, Acosta se notabilizou pela defesa de uma perspectiva ecológica forte, associada a uma visão pós-desenvolvimentista de bem-viver, tendo aberto amplo espaço para a participação de movimentos sociais rurais e ecológicos (Clark, 2017). O auge da presença dessa visão de mundo associada à esquerda pós-desenvolvimentista na filosofia pública do governo se expressaria na formulação do PNBV-09.

A leitura deste plano permite que a filosofia pública apresentada busca um equilíbrio entre três perspectivas: de um lado a proposta de desenvolvimento humano já formulada anteriormente; e de outro uma perceptível tensão entre uma perspectiva neo-desenvolvimentista e outra pós-desenvolvimentista. Enquanto na primeira destaca-se a necessidade de combinação de crescimento econômico, redistribuição de renda e responsabilidade fiscal<sup>168</sup>, na outra destaca-se a superação do economicismo, o resgate do pensamento ancestral coletivo e a importância do tempo livre para a contemplação. Busca-se conciliar essas diferentes perspectivas com a apresentação de uma “estratégia endógena sustentável para a satisfação das necessidades básicas” dividida em quatro etapas, enfatizando a geração de riqueza através da biodiversidade (bioconhecimento) e

---

<sup>167</sup> Dentre o conjunto de reflexões citados estão a própria economia social e solidária, o ecologismo profundo, e o pós-desenvolvimentismo.

<sup>168</sup> Incluindo-se uma menção específica à obra do brasileiro Luiz Carlos Bresser Pereira.

a proposta de “distribuir produzindo” e “produzir redistribuindo”, que apresentava a economia solidária como principal ferramenta (Equador, 2009, 95).

Apesar dessa tentativa de conciliação das diferentes perspectivas, gradualmente o governo Correa se afastaria da perspectiva pós-desenvolvimentista e da maior parte dos movimentos sociais historicamente atuantes no Equador, tendo chegado eventualmente a uma ruptura total de relações. Conforme Bebbington e Bebbington (2011), o afastamento se iniciou com conflitos, ainda na etapa final da Assembleia Constituinte, a respeito dos dispositivos constitucionais sobre a indústria extrativa, entre a visão mais restritiva de Acosta e a mais permissiva de Correa.

Já em 2009, os conflitos passariam a se acirrar frente à resistência dos setores indígenas à política de ampliação da mineração e da exploração do petróleo, chegando ao seu ápice alguns anos depois com a decisão do governo de proceder com a exploração da bacia de petróleo localizada no Complexo de Yasuní, região até então habitada por índios vivendo em isolamento voluntário (Bebbington e Bebbington, 2011). Frente à organização de manifestações contra essas ações, os conflitos se traduziram em perseguição judicial, com a prisão de dirigentes indígenas sob acusação de terrorismo (Ospina e Lalander, 2012)<sup>169</sup>. Essas ações, somadas ao fomento ou fortalecimento de organizações, movimentos sociais e sindicatos concorrentes, levaram ao rompimento definitivo das relações, com a CONAIE declarando oficialmente oposição ao governo e apoiando a conformação de um grupo de esquerda disposto a lançar a candidatura de Acosta à presidência em 2013.

Do ponto de vista discursivo, a formação de campos opostos traduziu-se na construção de diferentes interpretações para o conceito de bem-viver. Conforme Carranza (2019), enquanto o campo que passou para a oposição seguiria defendendo uma concepção de bem-viver tributária da cosmovisão indígena e da economia política ecológica, vinculada a uma visão de sustentabilidade superforte, o governo manteria o bem-viver no discurso governamental mas atribuindo-lhe um novo conteúdo, relacionando-o a uma variante andina do socialismo ou a uma proposta de melhoria de condições de vida.

Esse novo conteúdo atribuído ao bem-viver pode ser percebido pelos destaques dados no PNBV-13 à incorporação discursiva do socialismo e à defesa do crescimento econômico, ambos contribuindo para demarcar as diferenças entre o governo e a recém-

---

<sup>169</sup> De acordo com os autores, apenas no período entre 2008 e 2010, 170 manifestantes foram ajuizados pelo governo em 31 processos penais.

formada oposição de esquerda. Começando pela incorporação do socialismo, esta pode ser interpretada como uma estratégia prioritariamente discursiva<sup>170</sup> para enfrentamento da oposição à esquerda. Neste sentido, não é possível identificar nem no plano de governo de 2013 nem no PNBV-13 uma radicalização clara do projeto de sociedade ou de economia expresso nos documentos anteriores<sup>171</sup>. Uma exceção identificada é o aumento das menções à necessidade de controle do Estado sobre o mercado e o setor privado (em contraposição à esquerda demagógica, que defende a abolição do mercado) (Aliança País, 2013, p.41).

A outra mudança discursiva seria a defesa mais clara da necessidade de crescimento econômico, o que ajuda a justificar as iniciativas de expansão do extrativismo tomadas pelo governo sob a oposição dos movimentos sociais. Destaca-se nessa perspectiva a apresentação, logo nas primeiras páginas do PNBV-13, de uma citação do economista sul-coreano Ha-Joon Chang que aponta a necessidade de aumento da capacidade produtiva como pré-requisito para o processo de desenvolvimento.

Se o governo se afastou dos movimentos sociais, do ponto de vista do setor empresarial o posicionamento em defesa do crescimento econômico, associado à ampliação dos investimentos em infraestrutura, parece ter compensado a adoção do discurso socialista. Para Wolff (2016), é justamente a partir de 2013 que se estabelece uma maior convergência e diálogo do governo com as associações empresariais, o que, na perspectiva do autor, pode estar vinculado também a uma aceitação da consolidação do poder presidencial frente aos bons resultados obtidos nas eleições.

Em suma, a trajetória do governo Correa pode ser entendida como de disputa e posterior consolidação de uma filosofia pública baseada em uma formulação própria do neo-desenvolvimentismo, com referências a uma perspectiva socialista. Do ponto de vista da gestão do bloco social, o governo mostrou-se capaz de angariar apoio direto de grandes parcelas da população sem a necessidade de incorporação de mecanismos de obtenção de consentimento ativo das organizações representantes de trabalhadores e movimentos sociais. A passagem destas organizações à oposição foi acompanhada da retirada da perspectiva pós-desenvolvimentista do discurso público.

---

<sup>170</sup> As menções à palavra ‘socialismo’ saltaram de 1 e 10 no plano de governo de 2007 e no PNBV 2009 para 22, e 49 no plano de governo e PNBV 13, respectivamente.

<sup>171</sup> Mantém-se as menções à construção de uma sociedade do conhecimento e de uma economia com a coexistência de diversas formas de propriedade.

Em contraste com o Equador, no caso brasileiro a estratégia de gestão do bloco social combinou mecanismos de obtenção do consentimento passivo de uma parte da população identificada como subproletariado<sup>172</sup> (Singer, 2012) com a obtenção do consentimento ativo dos segmentos organizados da sociedade civil (sindicatos, movimentos sociais e intelectuais) e dos setores empresariais (Braga e Purdy, 2018). Essa estratégia foi exaltada no discurso comunicativo tanto antes da chegada do partido ao poder, quando se prometeu que “o nosso governo será incansável na arte de ouvir, propor e negociar permanentemente com todos os segmentos da sociedade brasileira” (PT, 2002, p.2), quanto depois, quando se afirmou que o sucesso obtido “teve também a participação ativa dos trabalhadores e de seus sindicatos, do empresariado e suas entidades e das mais abrangentes parcelas da sociedade civil” (PT, 2010, p. 3).

Combinadas, a abertura à participação social da sociedade, organizada por meio dos mecanismos formais de criação de conselhos e realização de conferências, e a incorporação de lideranças à gestão governamental podem ser interpretadas com um viés negativo, como formas de obtenção do consentimento ativo próximas à cooptação (Braga e Purdy, 2018), ou sob um viés mais positivo, como uma forma de expansão da gama de interesses representados no Estado e uma abertura ao experimentalismo (Abers et al., 2014)<sup>173</sup>.

Outra forma de interpretar a incorporação da diversidade de atores sociais no governo é como um pré-requisito da manutenção do presidencialismo de coalizão. Debate-se, com isso, quais seriam os interesses dominantes atendidos. Para Teixeira e Pinto (2012) e Fonseca et al. (2020), a adesão ao tripé macroeconômico representaria a manutenção da hegemonia financeira sobre o bloco social, cujos demais atores seriam atendidos apenas por políticas compensatórias. Já para Singer (2012, p.76), o governo Lula representaria a realização do programa de classe do subproletariado, com a manutenção do tripé representando o desejo de manutenção da ordem complementado a uma política de inclusão através da promoção do mercado interno (bolsa-família, crédito consignado e aumento real do salário-mínimo).

---

<sup>172</sup> Singer (2012) apresenta o subproletariado como uma fração da classe trabalhadora cujas condições de existência estão aquém do proletariado clássico, apresentando dificuldades inerentes à constituição de organizações autônomas. Propomos aqui entender de forma ampla o subproletariado como um conjunto de trabalhadores por conta-própria que não realizam atividades profissionais (aqueles que vivem de bicos) e os trabalhadores assalariados de forma informal, percebendo, com isso, uma convergência importante entre o que se denomina subproletariado e o público-alvo das políticas públicas de economia solidária.

<sup>173</sup> Segundo as autoras, mais de 40% dos ministros do governo Lula mantinham relações próximas com movimentos sociais.

Seja como for, esta conciliação de uma diversidade de interesses demandou a construção de uma filosofia pública compatível, capaz de escapar ao poder de veto dos atores incorporados ao bloco social. Neste sentido, Negri (2009) demonstra que o programa de governo do partido enfrentou um deslocamento ideológico entre 1989 e 2002, tendo passado de uma postura negativa e combativa a uma postura conciliatória com o grande empresariado. A fórmula para a conciliação consiste na defesa de um modelo de desenvolvimento baseado na retroalimentação entre distribuição de renda, inclusão social, construção de um mercado de consumo de massas, geração de empregos e crescimento econômico. Em 2002, ela é apresentada com a seguinte formulação:

O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita, e consequentemente da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infra-estrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda (PT, 2002, p.34).

O sucesso dessa fórmula é demonstrado pela sua repetição, com mudanças apenas incrementais, nos sete documentos seguintes analisados (PT, 2006, p.6,10, 2010, p.3, 2014, p.9, BRASIL, 2003, p. 15, 2007, p.71, 2011, p.15, 2015b, p.8). Não obstante, subjaz a essa estabilidade da filosofia pública expressa no discurso oficial permanentes disputas pelo sentido das políticas setoriais do governo. O próprio secretário de economia solidária (Singer, 2009<sup>174</sup>) descreve a conformação de três campos de disputa no interior do governo: órgãos finalísticos responsáveis por atender a demanda dos trabalhadores e movimentos sociais, órgãos finalísticos responsáveis por atender as demandas do empresariado, e 'órgãos meio'<sup>175</sup>, que funcionam como árbitro entre as duas partes em disputa no atendimento de demandas orçamentárias e jurídicas. Nesse sentido, a disputa não ocorre apenas entre representantes de classes sociais antagônicas, mas também entre aqueles membros do partido mais próximos do espírito de Sion, que ocuparam alguns órgãos finalísticos, defendendo uma perspectiva emancipatória ou mesmo socialista para as políticas públicas, e aqueles mais próximos do espírito do Anhembi que, ocupando os órgãos meios, tendem a defender uma postura mais conciliatória e um conteúdo mais tecnocrático para as políticas.

Um grande exemplo de disputa entre classes antagônicas é o da política de agricultura, para a qual havia um ministério ocupado pelo setor patronal e outro ocupado pelo setor da agricultura familiar, cujas secretarias foram divididas para diferentes

---

<sup>174</sup> Texto publicado em espanhol na revista equatoriana Íconos.

<sup>175</sup> Ministérios como o da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil.

agrupamentos políticos vinculados à temática (Sabourin, 2007). Frente a essa situação, o discurso governamental sempre buscou demonstrar a possibilidade de conciliação dos interesses, como expressado pelo próprio presidente em artigo no jornal O Estado de São Paulo, publicado em 2 de janeiro de 2003:

Vamos incrementar também a agricultura familiar, o cooperativismo, a forma de economia solidária; elas são perfeitamente compatíveis com o nosso vigoroso apoio à pecuária e à agricultura empresarial, com a agroindústria e o agronegócio. São, na verdade, complementares, tanto na dimensão econômica quanto social (Lula apud Ribeiro Neto, 2018).

Não obstante, de acordo com Ribeiro Neto (2018), apesar do discurso conciliatório, em diversos momentos houve acirramento de conflitos, em geral com vitória da perspectiva do agronegócio, como quando da exoneração do presidente do INCRA e do presidente da EMBRAPA, por exemplo. Ainda assim, o primeiro ministro da agricultura de Lula deixaria o cargo alegando publicamente suposto privilégio para a agricultura familiar. Já no que se refere à disputa de visões dentro do partido, um exemplo é o do programa Fome Zero, cujo funcionamento inicial previa a formação de comitês gestores locais que funcionariam como espaço de mobilização e auto-organização popular. No entanto, já em setembro de 2003 os comitês perderam sua função em prol de uma operacionalização mais burocrática do programa, que acabou constituindo um dos grandes sucessos e marca registrada do governo<sup>176</sup>.

Em 2011 identifica-se uma tentativa de mudança de abordagem na forma de gestão do bloco social organizada pelo governo descrita como a formação de uma coalizão produtivista entre trabalhadores e industriais para substituir ou se sobrepor ao componente rentista até então dominante no bloco social (Singer, 2018, Teixeira e Pinto, 2012, e Fonseca et al., 2020). Aderiram a esta proposta os sindicalistas que, conforme descreve Reis (2009), desde o início se caracterizaram por um maior pragmatismo e maior propensão a uma política de coalizão de classes. Singer (2018) aponta como símbolo de manifestação da coalizão produtivista a publicação de um documento denominado “Brasil do Diálogo, da Produção e do Emprego” subscrito pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC pela Federação das Indústrias do Estado São Paulo (FIESP), pela CUT e pela Força Sindical<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> Com isso, Frei Betto, idealizador do Fome Zero e um ícone da vertente do catolicismo dentro do partido, optou por se afastar do governo.

<sup>177</sup> Destaca-se que, neste documento, dentre uma lista de seis tópicos de políticas públicas a serem implementadas aparecem a economia solidária e o cooperativismo.

Esta tentativa foi de curta duração, o que se evidencia com o lançamento, já em 2012, de uma campanha em prol da flexibilização das leis trabalhistas pela FIESP (Singer, 2018) e com a realização, em 2013 e 2014, da maior onda grevista já registrada (Braga e Purdy, 2018). Com o fracasso da aliança, aos poucos formou-se uma frente única do empresariado contra o governo, que se viu colocado nas cordas mesmo atendendo progressivamente as suas demandas. Enquanto isso, verificavam-se também fraturas no campo popular do bloco social. Pelo lado da obtenção do consentimento ativo, Dilma era “comumente lembrada como uma tecnocrata” (Abers et al., 2014), enquanto pelo lado da obtenção do consentimento passivo verificavam-se uma estagnação da ascensão do subproletariado (Singer, 2019) e uma deterioração da qualidade de vida urbana (Braga e Purdy, 2018).

Com setores da sociedade civil organizada insatisfeitos com a ausência de implementação do conteúdo mais radical do espírito de Sion de um lado, e setores empresariais identificando maiores possibilidades de avanço de sua agenda de reformas de outro<sup>178</sup>, esgota-se a estratégia de gestão do bloco social que havia obtido sucesso por 14 anos.

## **9.2 – Bem-viver e economia popular: coalizões e disputas discursivas na política pública do Equador**

Tendo anteriormente analisado a estratégia de gestão do bloco social e a evolução da filosofia pública expressa no discurso do governo Correa, nosso objetivo nesta seção é apresentar as disputas travadas especificamente no subsistema de políticas públicas de economia solidária a partir da formação de diferentes coalizões entre defensores da economia solidária dentro e fora do governo. Em primeiro lugar apresenta-se a conformação dos atores que defendem diferentes propostas de transformação institucional através da economia solidária dentro do governo para, em seguida, apresentar o processo dinâmico de disputa e consolidação de espaços.

### *9.2.1 Delineando as coalizões no subsistema de políticas públicas*

Considerando que o viés tecnocrático e anticorporativista da gestão Correa dificulta a identificação de representações de diferentes atores sociais dentro do governo,

---

<sup>178</sup> Esta possibilidade explicitou-se com a apresentação de um programa alternativo de governo pelo então vice-presidente: Programa Ponte para o Futuro. Disponível em <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 29/04/2021.

recorre-se a entrevistas e à leitura do livro escrito pelo seu grupo de assessores em 2005 (Acosta e Falconí) para identificar a presença de diferentes estratégias de incorporação da economia solidária dentro do governo<sup>179</sup>. São identificadas no livro duas menções explícitas à economia solidária que representam as duas estratégias distintas de transformação institucional implementadas pelo governo a serem expostas a seguir.

A primeira delas é a apresentada por Fander Falconí (2005a), um economista ecológico que foi duas vezes Secretário da SENPLADES (2007 e 2011) e Ministro das Relações Exteriores. Em seu artigo, Falconí defende, baseado nas análises desenvolvidas por Coraggio, o fomento a micro empreendimentos populares para a construção de um sistema de economia do trabalho no qual se conjuga solidariedade e competição cooperativa, com a construção de uma economia social que busca superar a opção entre mercado capitalista e Estado central planejador e regulador. Trata-se de um resgate de trabalho anteriormente produzido pelo autor (Falconí e Ponce, 2005) no qual desenvolve a tese do fomento a empreendimentos populares como alternativa ao desenvolvimento excludente. A adoção dessa estratégia de fomento à economia solidária se traduziria diretamente nos discursos adotados nos documentos de planejamento estratégico do governo e na contratação do próprio Coraggio como consultor governamental.

Do ponto de vista conceitual, é possível perceber uma convergência dessa visão de economia solidária com as práticas históricas das grandes entidades de matriz religiosa equatorianas, cujo foco de trabalho era a inclusão social da população pobre. Nota-se, ademais, uma proximidade política destas entidades com o presidente Correa. Alguns entrevistados destacaram a facilidade de acesso dos dirigentes destas entidades ao presidente que havia, em sua juventude, realizado trabalho voluntário em uma destas organizações e mantinha interesse em se associar ao reconhecimento social que estas organizações detinham na sociedade equatoriana<sup>180</sup>.

Estes elementos apontam que havia um potencial para a construção de uma coalizão entre as entidades de matriz religiosa e os setores do governo em prol de uma estratégia de promoção do associativismo em setores da economia popular. Não obstante, percebe-se que essa coalizão se efetivaria apenas parcialmente, uma vez que o órgão criado para implementar as políticas públicas de economia solidária a partir dessa

---

<sup>179</sup> Ainda que demais trabalhos sobre a política pública de economia solidária no Equador apresentem uma posição homogênea do governo em relação ao sentido da política pública de economia solidária, em nossa pesquisa identificamos a presença de pelo menos duas estratégias concorrentes.

<sup>180</sup> Um exemplo neste sentido é a condecoração presidencial oferecida por Correa para a Fundação Maquicha Cushunchic, em 2014.

perspectiva, o IEPS, teria gestões fragmentadas (devido ao curto mandato dos dirigentes) e insuladas (sem estabelecimento de parcerias com a sociedade civil ou outros órgãos governamentais), sendo objeto de críticas unânimes de nossos entrevistados. Do ponto de vista das grandes organizações, restava o apelar direto ao presidente para buscar alguns avanços específicos.

Voltando ao livro de lançamento da campanha, é possível observar no artigo de Hugo Jácome (2005) a presença de uma segunda estratégia de transformação institucional através da economia solidária. Economista com histórico de pesquisa na área de microfinanças, Jácome teve a oportunidade de implementar suas propostas nos cargos de vice-ministro da economia no primeiro gabinete de Correa<sup>181</sup>, na assessoria da presidência da Assembleia Constituinte e como Superintendente de Economia Popular e Solidária. A proposta defendida no livro (Jácome, 2005, p.177) é de que, devido a sua trajetória, capilaridade e sustentabilidade financeira, o cooperativismo de crédito funcione como a rede de instituições de primeiro piso responsáveis pela redistribuição do capital na economia. Trata-se de posição já adotada em estudo anterior, no qual se destaca ainda o papel da FECOAC na evolução contínua e sustentada do sistema de cooperativismo de crédito equatoriano (Jácome e Cordovez 2004, p.31,32).

Traduzida em uma perspectiva mais ampla, percebe-se a presença de uma proposta de transformação institucional através do apoio e do fortalecimento dos atores economicamente mais estabelecidos da economia solidária equatoriana. Essa proposta se traduziu na criação de dois órgãos, a CONAFIPS e a SEPS. Começando pela última, percebe-se a obtenção de êxito na conformação de uma coalizão e na implementação de uma estratégia baseada no aprimoramento de mecanismos de supervisão e controle. Este pode ser percebido em apoio ao trabalho desenvolvido pelo governo em entrevista de 2014, concedida pelo presidente da FECOAC<sup>182</sup>, e na menção do documento de balanço da gestão (SEPS, 2017) de 19 depoimentos laudatórios, sendo 14 de representantes de cooperativas de crédito e suas redes, quatro de entidades representativas de cooperativas de transporte e um de uma rede de associações constituídas no âmbito da política de compras públicas.

---

<sup>181</sup> Destaca-se que o então ministro era Ricardo Patiño, que havia sido criador e gerente geral de uma cooperativa de crédito em 2002.

<sup>182</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=N8Dkbuj58V4> Acesso em 27/03/2021.

Já a CONAFIPS<sup>183</sup> pode ser entendida como uma organização com um posicionamento híbrido entre os dois conjuntos de atores e as duas estratégias de transformação institucional. Apesar de ter como foco principal o apoio ao cooperativismo de crédito, sua diretoria foi ocupada na maior parte da gestão Correa pelo ex-gerente geral da cooperativa de crédito ligada ao FEPP<sup>184</sup>, uma das grandes entidades de matriz religiosa. Ademais, além de atender diretamente às cooperativas de crédito, garantia um apoio indireto ao setor da economia popular através da criação de linhas de crédito específicas com subsídios.

Se o conjunto dessas instituições representam as duas perspectivas de transformação através da economia solidária efetivamente implementadas pelo governo, é de se destacar a presença no primeiro gabinete presidencial, de Alberto Acosta, que defendia uma perspectiva pós-desenvolvimentista que, mais à frente, seria encampada pelo MESSE desde fora do governo. Dessa forma, considerando-se o conjunto de atores dentro e fora do governo, identificamos proximidades e distanciamentos com três estratégias distintas de transformação institucional através da economia solidária<sup>185</sup>:

- Fortalecimento, supervisão e controle dos setores mais consolidados economicamente da economia solidária;
- Criação de novas organizações de economia solidária através da promoção, induzida pelo Estado, do associativismo entre os participantes da economia popular;
- Promoção de valores de auto-consumo, reciprocidade, complementariedade e resgate de saberes ancestrais fora das relações de mercado em grupos militantes.

Na sequência, apresenta-se o processo cronológico de consolidação dessas três crenças e estratégias distintas, as disputas estabelecidas entre elas, e, de forma mais geral, a incorporação da economia solidária no discurso governamental.

---

<sup>183</sup> Cujas bases foram construídas com o lançamento de um fundo fiduciário, ainda em 2007, sob a influência da presidência de Jácome no Ministério da Economia. Informação disponível em seu currículo: <https://docplayer.es/16101628-Hoja-de-vida-nombres-y-apellidos-formacion-academica-hugo-de-jesus-jacome-estrella.html> Acessado em 21/03/2021.

<sup>184</sup> Que seria inclusive forçada, sob críticas de dirigentes do FEPP, a se transformar em um banco social devido a restrições impostas pela LOEPS.

<sup>185</sup> Que nos termos de Sabatier e Weible (2007) poderiam ser denominadas de três distintas crenças centrais dentro do subsistema de políticas públicas.

### 9.2.2 A dinâmica de disputas e a incorporação da economia solidária no discurso governamental

No discurso dos primeiros anos do governo Correa, é possível afirmar que a economia solidária aparece como elemento a ser levado em conta no processo de construção da nova filosofia pública, seja mencionada diretamente como reflexão inovadora para conciliar desenvolvimento econômico e problemas da sociedade (Equador, 2007, p. 42), seja através da menção de associações e cooperativas dentre o conjunto de atores a participarem da construção de um projeto de reorganização produtiva (Aliança País, 2006, p.15). A contraparte dessa abertura é a adoção de uma terminologia fluida e por vezes confusa, sem o estabelecimento de uma diferenciação clara entre micro e pequenas empresas e economia solidária como, por exemplo, no seguinte trecho do PND-07: “*Se busca fortalecer la economía social, solidaria y comunitaria con programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas*” (Equador, 2007, p.91).

Essa indefinição reflete-se também na apresentação do problema a ser resolvido através da economia solidária, mencionada como parte da revolução econômica e produtiva no programa de governo 2006, mas estando muito mais vinculada ao objetivo de integração social do PND-07. Dentro do próprio PND-07 ela oscila entre um caráter compensatório e um caráter estratégico, como quando é mencionada como uma das formas de construir um modo de produção centrado no trabalho (Equador, 2007, p.49, p.50).

A abertura do governo à sociedade civil e a indefinição conceitual facilitam a construção nesse momento de uma grande coalizão em prol da política pública de economia solidária, representada na sociedade civil pela criação do MESSE. Esta atuação conjunta é perceptível nos debates realizados na constituição de 2008, nos quais Aliança País, Pachakutik e MPD<sup>186</sup> convergem em defesa da afirmação de um Sistema Econômico Social e Democrático (Oleas, 2016), conquista até hoje reconhecida mesmo pelos atores da economia solidária mais críticos ao governo Correa. Impulsionada pelo destaque alcançado na Constituição, a economia solidária atinge o ápice da sua importância no discurso governamental no PBNV-2009<sup>187</sup>.

Em um documento que busca conciliar uma perspectiva pós-desenvolvimentista com uma concepção mais tradicional, a economia solidária aparece com centralidade em ambas, destacando-se suas características intrínsecas. O viés pós-desenvolvimentista

---

<sup>186</sup> O Movimento Popular Democrático é considerado um partido de extrema-esquerda.

<sup>187</sup> Esta percepção é compartilhada pela análise de Vega (2017).

aparece nas menções à necessidade de construção de um modelo econômico “*cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes*” e que incorpore “*aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado*” (Equador, 2009, p. 43). Menciona-se, desta forma, não só o apoio a associações e cooperativas, mas também à efetivação dos princípios de “*reciprocidad, (re)distribución, autarquía y autosuficiencia, no solo alimentaria sino de todo aquello asociado a la satisfacción de necesidades básicas*” (Equador, 2009, p.121).

Já em viés mais pragmático, a economia solidária é citada nas duas primeiras fases da estratégia de acumulação e redistribuição: primeiro pela sua contribuição à geração de postos de trabalho e depois como forma organizacional prioritária a ser tomada pelas indústrias nascentes que aumentarão a produtividade da economia. O documento destaca que a economia solidária, pela sua natureza intrínseca, permite garantir que a riqueza fique nas mãos dos trabalhadores, radicalizando a sua redistribuição (Equador, 2009, p.44, p.102). Percebe-se, nesse sentido, a coexistência no discurso das duas estratégias de transformação institucional mencionadas na seção anterior, o que remete à cunha na filosofia pública que ocorreria mais tarde.

Do ponto de vista da menção nas áreas temáticas, percebe-se uma expansão substancial das menções à economia solidária como parte da estratégia de revolução econômica. Esta é descrita como uma transição do sistema capitalista neoliberal para o sistema social e solidário a partir “*del reconocimiento y potenciación de las bases o raíces que ya existen en nuestra economía*” (Equador, 2009, p.325). Ademais, o protagonismo das formas de economia solidária se reflete no desaparecimento quase completo das menções a micro e pequenas empresas<sup>188</sup>, optando-se pela utilização de termos como economia popular e solidária, economia social e solidária, unidades econômicas populares, cooperativas, associações, comunidades, pequenas e médias unidades produtivas familiares, e sistema financeiro popular e solidário.

Estas mudanças no plano discursivo contribuiriam para um avanço conceitual importante na política de apoio ao cooperativismo de crédito (futura CONAFIPS) com a transformação do Programa Sistema Nacional de Microfinanças (criado em 2007) em Programa Nacional de Finanças Populares, Empreendimento e Economia Solidária

---

<sup>188</sup> Em toda a dimensão nacional do programa é feita apenas uma menção a micro e pequenas empresas como beneficiárias das políticas de promoção da exportação. Na seção regionalizada há apenas mais duas menções, sendo uma delas referindo-se à organização da matriz religiosa da economia solidária “Salinas”.

(PNFPEES). Para Cardoso (2013), tratou-se do avanço de um programa que enfocava o tamanho do crédito para um programa que passou a focar a construção de organização financeira sob controle dos associados (em nossos termos, um avanço para a lógica da diferença). Por outro lado, houve no mesmo ano de 2009 uma derrota importante para a coalizão em prol da economia solidária dentro do governo<sup>189</sup> com a opção pela criação do IEPS dentro da área social e não na área econômica do governo, o que implicou em menor estrutura e capacidade de execução de suas políticas, bem como restrição a políticas com foco maior na perspectiva de inclusão social do que de transformação econômica.

É no âmbito do Ministério de Inclusão Econômica e Social (MIES) que se publica em 2011 a Agenda da Revolução da Economia Popular Solidária (AREPS), único documento setorial orientador da política pública de economia solidária no Equador. Em comparação com o discurso do PNBV-09, percebe-se que a inclusão da economia solidária na política de assistência social levou a uma guinada pragmática no sentido da política, que passa a enfatizar a solução dos problemas do “desemprego estrutural” e da “incapacidade do regime de acumulação vigente em integrar produtivamente a população economicamente ativa”. Desta forma, o destaque deixa de ser o diferencial organizativo da economia solidária (seja do ponto de vista dos valores do bem-viver ou da sua capacidade redistributiva) e passa a ser o tamanho e a capacidade de geração de postos de trabalho pela economia popular, estimada em 61% dos postos de trabalho do Equador.

Este movimento de alteração do sentido da política pública acompanha o distanciamento mais geral do governo em relação aos movimentos sociais, descrito na seção anterior. Leva-se, com isso, ao surgimento das primeiras subdivisões dentro da coalizão em prol da política pública de economia solidária. Especialmente o MESSE, que já vinha encontrando dificuldades em se afirmar como representante do conjunto de atores da economia solidária, passa a apresentar um discurso cada vez mais alinhado com o das organizações que passaram a oposição ao governo, em defesa da visão pós-desenvolvimentista do *Sumak Kawsay* baseada no diálogo intercultural (Andino, 2013), contraposta a inserção da economia solidária em um sistema capitalista eficiente (Jimenez, 2016).

Se a AREPS representa o distanciamento do governo da estratégia pós-desenvolvimentista, a publicação, no mesmo ano, da Lei Orgânica da Economia Popular

---

<sup>189</sup> Informação relatada nestes termos por um dirigente governamental.

e Solidária (LOEPS) representa a emergência, de forma paralela à estratégia de inclusão da economia popular, de uma estratégia baseada na supervisão e no controle. Efetivamente, a ênfase excessiva dada pela legislação no estabelecimento de mecanismos de controle gerou reclamações de diversos setores da sociedade civil (por exemplo Roth, 2012, e Vega, 2017). Ademais, ao apresentar os mecanismos de delimitação do público a ser beneficiado pela política pública, a legislação gerou críticas tanto do MESSE, que questionou a junção dos setores populares e solidários no mesmo marco legal (Andino, 2013), quanto do diretor do FEPP, que questionou uma excessiva pureza ideológica na demarcação de definições excessivamente restritivas (Tonello, 2012).

Já no que se refere ao setor do cooperativismo, verifica-se uma maior aderência à legislação com o vice-presidente da FECOAC afirmando que esta acolheu 90% de suas aspirações (Sasso, 2012), mas também um receio em relação aos poderes cedidos pela legislação à Junta de Regulação (Meléndez, 2012). Não obstante, a partir do início da implementação dos novos mecanismos de supervisão e controle, houve, conforme já citado anteriormente, uma aderência ao trabalho desenvolvido pela SEPS. Com o passar do tempo, a capacidade institucional desenvolvida por esse órgão, muito superior ao IEPS, fez com que pudesse ser identificado como polo de uma estratégia específica de promoção da economia solidária. A especificidade desta estratégia, por um lado, pode ser constatada através das reclamações que as demais organizações da economia solidária apresentaram em relação ao órgão (Vega, 2017, Calvo et al., 2020), e por outro pela ausência de um trabalho integrado ao do IEPS, na verificação da adequação das organizações cadastradas como fornecedoras no programa de compras públicas (Villalba-Eguiluz et al., 2020).

Nos discursos governamentais de 2013 já é possível identificar a consolidação dessas duas estratégias diferentes de transformação institucional através da economia solidária (inclusão social e supervisão), verificando-se um aumento generalizado das menções ao termo nos documentos. No programa de governo de 2013, de 35 propostas apresentadas, uma é denominada “*Profundizar la economía social y solidaria*”, e o termo é diretamente mencionado em outras seis propostas. De forma semelhante, no PNBV-13 a economia solidária passa a ser mencionada em nove dos doze objetivos temáticos, frente a, no máximo, quatro citações nos planos anteriores.

Por outro lado, há uma perda qualitativa nas menções à economia solidária, que passa a ser citada como uma das formas de propriedade que coexistem no sistema econômico social e solidário sem que se mencione suas características específicas ou se

lhe atribua um papel especial na filosofia pública. Sintoma da aderência ao discurso da AREPS, que enfatiza a geração de postos de trabalho em detrimento das especificidades organizativas, é o fato de que, nos dois documentos, a economia solidária passa a ser citada quase sempre ao lado das micro e pequenas empresas, identificadas com o acrônimo MIPYMES.

Destaca-se, ainda, nos documentos de 2013 que, no contexto geral de atribuição de maior relevância aos mecanismos de supervisão e controle sobre a economia, acrescenta-se um item destinado especificamente a ressaltar a importância da regulação econômica, no qual menciona-se a criação da SEPS como instrumento de garantia do acesso da EPS aos benefícios e incentivos do Estado.

### **9.3 – Autogestão e modelos de desenvolvimento: coalizões e disputas discursivas na política pública brasileira**

Seguindo o mesmo procedimento da seção anterior, iniciamos esta seção apresentando as coalizões formadas no subsistema de políticas públicas de economia solidária no Brasil para depois apresentar a dinâmica de disputas e os resultados obtidos na incorporação ao discurso governamental.

#### *9.3.1 Delineando as coalizões no subsistema de políticas públicas*

No Brasil, a construção de uma coalizão em defesa das políticas públicas de economia solidária remonta a constituição, em 2001, do GT Brasileiro de Economia Solidária no Fórum Social Mundial. Com a chegada do PT ao poder em 2003, os atores desta coalizão decidiram ao mesmo tempo reivindicar um espaço dedicado à implementação da política pública no governo federal e a construir um espaço de articulação da sociedade civil em defesa do tema. Conformam-se, assim, a SENAES e o FBES como irmãos gêmeos, na expressão muitas vezes utilizada por Paul Singer<sup>190</sup>.

É importante destacar que, já nesta luta por espaço no governo federal configurou-se a primeira cisão importante na coalizão, estando de um lado atores vinculados à CUT, e de outro as demais organizações (especialmente a Caritas, a Rede de ITCPs, a Democracia Socialista e a Anteag). Ocorre que Remigio Todeschini, ex-diretor da ADS-CUT e responsável pela coordenação da transição de governo na área de trabalho e emprego, havia articulado a criação de um Departamento de Economia Solidária dentro

---

<sup>190</sup> <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/Paul-Singer-Economia-solidaria-se-aproxima-da-origens-socialismo/> Acessado em 29/03/2021.

da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho do qual seria secretário, mas os demais atores resolveram reivindicar junto à equipe de transição (e conquistaram) a criação de um órgão com o *status* de secretaria, para a qual foi sugerida o nome de Paul Singer (Cunha, 2012, Forte, 2019).

Além de grande reconhecimento na coalizão em prol da economia solidária, Singer era reconhecido como um dos grandes intelectuais do PT devido aos livros publicados e os cursos ministrados desde a década de 1970. Com sua nomeação, formou uma equipe com militantes das diversas vertentes do movimento de economia solidária, na qual prevaleceu o conceito de economia solidária proposto pelo secretário, com ênfase na autogestão e na identificação com uma proposta de revolução social socialista de longo prazo (Singer, 1998)<sup>191</sup>. Aplicada ao papel desempenhado pela SENAES na gestão pública, essa concepção de economia solidária implica tanto uma forte ênfase no apoio à disseminação de iniciativas autônomas da sociedade civil (Schiochet, 2018) quanto na presença da SENAES ao lado das classes trabalhadoras e dos demais órgãos do governo que atuam em parceria com os movimentos sociais e em oposição aos setores capitalistas (Singer, 2009)<sup>192</sup>.

Como descrito na seção 9.1, esta forma de entender o governo pressupunha a existência tanto de opositores quanto de órgãos mediadores de conflito. No primeiro grupo, o órgão que se coloca de forma mais visível é o MAPA, cujo ministro nomeado foi o ex-presidente e maior figura pública da OCB, Roberto Rodrigues. Com isso, o embate descrito na seção anterior entre agronegócio e agricultura familiar foi por diversas vezes transposto para a disputa entre cooperativismo empresarial e cooperativismo solidário, especialmente no que se refere à legislação cooperativista, respingando também no projeto de lei da economia solidária. Além de ter o MAPA como representante dos seus interesses no executivo, a OCB contava ainda com uma forte bancada no legislativo, criada ainda em 1981 (Mendonça, 2005), conformando-se, dessa forma, na prática, como um importante ator em uma coalizão contrária à economia solidária dentro do governo.

Os mediadores (órgãos como Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda) não se identificam com um interesse específico em relação à proposta da economia solidária, mas atuam com o interesse principal de garantia da estabilidade do

---

<sup>191</sup> Apesar da equipe da SENAES ter incorporado um assessor sindical da CUT historicamente vinculado à promoção da perspectiva autogestionária no Brasil, relata-se que a vitória na proposta de construção da secretaria manteve a SPPE e a direção da CUT resistente e afastada da nova Secretaria (Cunha, 2012).

<sup>192</sup> Uma atuação descrita também como uma “guerra de guerrilhas”, na qual a economia solidária foi pouco a pouco buscando espaço e articulando aliados (Kleiman, 2007, p.109).

bloco social representado pelo governo. Conforme nos foi relatado nas entrevistas, nas negociações por definições de políticas públicas, as prioridades destes órgãos estiveram vinculadas à contenção de gastos, garantia de segurança jurídica e conciliação de interesses e pontos de veto divergentes, não havendo, como já relatado na seção 9.1, compromisso especial com políticas públicas que reivindicassem um caráter socialista ou emancipatório. É de se esperar, nesse sentido, que estes estivessem ao longo do tempo mais propensos à adoção de soluções mais simples para a geração de postos de trabalho, como aquelas baseadas no microempreendedorismo.

Frente a este cenário, e como foi citado por diversos entrevistados, apenas uma forte pressão dos membros da coalizão em prol da economia solidária poderia fazer avançar o posicionamento destes órgãos. De certa forma, é como se a pressão social aumentasse o custo político da manutenção do *status quo* em comparação aos riscos que os órgãos mediadores enxergavam em relação à efetivação de mudanças institucionais. Uma das limitações à efetivação desta pressão foi o paulatino agravamento das divisões internas na coalizão em prol da economia solidária, chegando ao ponto do rompimento.

Como relatado no Capítulo 4, há diversas diferenças de concepção entre os atores que tomam parte da coalizão em prol da implementação de políticas públicas de economia solidária. O que a descrição detalhada a ser apresentada na sequência permite perceber é que, em alguns momentos, as diferenças mantiveram-se em torno do que Sabatier e Weible (2007) denominaram de ‘crenças secundárias’, que não impedem a atuação conjunta da coalizão. Não obstante, houve também momentos em que, nas palavras de um dirigente de organização da sociedade civil entrevistado, conformou-se uma crise de direção no movimento de economia solidária, constituindo-se diferenças de crenças centrais profundas que levaram à subdivisão e ao conseqüente enfraquecimento da coalizão em prol da economia solidária na sociedade civil e no governo.

Essa subdivisão se deu, grosso modo, entre atores que defenderam a manutenção de uma perspectiva de economia solidária emancipatória que buscava, junto a outros movimentos sociais, incidir na filosofia pública defendida pelo governo e atores que, por estratégia ou convicção, defenderam a adesão às demandas de pragmatismo, funcionalidade e conciliação do núcleo central do governo. Tendo, pela necessidade de estar no próprio governo, a SENAES buscado um permanente equilíbrio entre as duas estratégias, elas podem ser identificadas mais claramente com o posicionamento das organizações da sociedade civil, estando as organizações que se mantiveram articuladas

em torno do FBES vinculadas à primeira estratégia, e a UNISOL e a Democracia Socialista do PT vinculadas à segunda.

Conformam-se, com isso, duas coalizões com estratégias divergentes de transformação institucional através da economia solidária (com afastamentos e aproximações ao longo do tempo) e uma coalizão colocada como opositora a transformações institucionais na perspectiva de economia solidária. Na sequência apresenta-se de forma cronológica as disputas entre concepções e a relação estabelecida com o discurso governamental.

### *9.3.2 A dinâmica de disputas e a incorporação da economia solidária no discurso governamental*

Analisando-se o discurso governamental produzido pelo núcleo central do governo, é possível perceber, de maneira geral, uma perda da relevância atribuída à economia solidária entre 2002 e 2010, momento a partir do qual nota-se uma diferença entre a trajetória do discurso comunicativo (programas de governo) e a do discurso coordenativo (PPAs). Por outro lado, a análise do discurso produzido no subsistema de políticas públicas permite identificar uma permanente dissonância em relação à filosofia pública e aos problemas que se quer resolver.

De todos os programas de governo analisados, o apresentado em 2002 é o que dá mais destaque à economia solidária. Na principal passagem, a economia solidária é elencada, junto a pequenos e médios empreendimentos, como “uma dimensão central do novo modelo de desenvolvimento pela sua relevância na produção e, sobretudo, no emprego” (PT, 2002, p.31). Neste programa destaca-se, além da centralidade atribuída neste trecho, a menção sempre conjunta à economia solidária e aos pequenos e médios empreendimentos, tanto nas seções temáticas que discorrem sobre crescimento econômico quanto nas seções que discorrem sobre inclusão social. Ademais, ainda que não se chegue a exaltar o diferencial organizativo da economia solidária, destacam-se suas características intrínsecas que permitem a estabilização social e a preservação do emprego em tempos de crise.

A análise dos documentos produzidos a partir do PPA 2004 permite a identificação de retrocessos em duas dimensões do discurso: em primeiro lugar, verifica-se o crescimento do espaço atribuído às políticas direcionadas às micro e pequenas empresas em comparação à economia solidária. Enquanto ambos os setores são mencionados no desafio econômico de “ampliar a oferta de postos de trabalho, promover

a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade”, há um outro desafio listado que menciona especificamente “Incentivar e fortalecer as micros, pequenas e médias empresas, com o desenvolvimento da capacidade empreendedora”. Essa tendência de esvaziamento progressivo das funções atribuídas à economia solidária se agrava nos programas de governo subsequentes, conforme sistematizado na tabela abaixo:

Quadro 13: Economia solidária e empreendedorismo nos planos de governo do PT

	<b>Funções atribuídas à economia solidária</b>	<b>Funções atribuídas ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas</b>
<b>Programa de Governo 2006</b>	Combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade; Gerar Trabalho e emprego.	As mesmas mais o crescimento e desenvolvimento com distribuição de renda.
<b>Programa de Governo 2010</b>	Parte de ações complementares ao bolsa-família.	As mesmas mais o direcionamento de benefícios da política industrial.
<b>Programa de Governo 2014</b>	Nenhuma.	Parte central do novo pilar da política pública: aumento da capacidade produtiva.

Outra questão verificada é a presença de uma dissonância entre a descrição da ação governamental envolvendo a economia solidária e o problema ao qual ela está vinculada. Em certo sentido, é como se a coalizão em prol da economia solidária tenha conseguido a sua inserção no discurso governamental apresentando-se como solução, mas sem força suficiente para incidir no nível da definição do problema que ela gostaria de resolver. Em geral, essa dissonância toma a forma da apresentação da economia solidária como uma forma coletiva de organização do trabalho, baseada em princípios de cooperação e autogestão, mas que aparece vinculada à solução do problema de inclusão de excluídos do mercado de trabalho, não se colocando como problema a alteração ou a promoção de formas alternativas de organização econômica.

A dissonância também pode se expressar entre a solução apresentada pela economia solidária e a filosofia pública defendida no discurso governamental. No PPA 2004, por exemplo, enquanto o programa de economia solidária apresenta dentre seus objetivos “a formação de redes de relações sociais que reduzam a dependência do mercado” (Brasil, 2003, p.114), a estratégia de longo prazo afirmada é de “crescimento do produto e do emprego (...) dinamizado pelo mercado de consumo de massa” (Brasil, 2004, p.15). No discurso próprio do subsistema de políticas públicas de economia

solidária, essa dissonância é explicitamente reconhecida, como é possível verificar através da leitura dos documentos finais das três conferências nacionais de economia solidária, dos quais reproduzimos trechos abaixo (CONAES, 2006, 2010, CNES, 2015):

Quadro 14: Posicionamento sobre a filosofia pública do governo nas Conferências de Economia Solidária

	<b>Filosofia pública defendida</b>	<b>Crítica à filosofia pública do governo</b>
<b>2006</b>	À medida que se organiza e se integra, a Economia Solidária contribui para construir uma sociedade sem classes (...) a sociedade socialista (p.4).	Economia Solidária não pode ser vista como residual, subordinada ou, quando muito, como compensatória aos impactos das crises do capitalismo (p.13).
<b>2010</b>	A economia solidária trava a luta política ideológica contra o neoliberalismo e disputa com o capitalismo o fundo público pelo direito de viver e trabalhar em organizações coletivas e democráticas. A luta na frente externa pode, em tese, culminar na vitória de um ou outro modo de produção, mas é improvável que este seja o único desenlace possível. Economia Solidária e capitalismo convivem competindo em muitos países há décadas. (p.11).	Por outro lado, o crescimento econômico ainda se apoia num modelo de produção alinhado aos interesses do grande capital (...); os setores econômicos dominantes (bancos, empresas transnacionais) continuam pautando os governantes que buscam atender prioritariamente estes interesses, fazendo em alguns casos políticas compensatórias, mas sem adotar estratégias de economia solidária como projeto de governo (p.13).
<b>2014</b>	A autogestão experimentada nas iniciativas econômicas solidárias é um modelo de radicalização da democracia em todas as dimensões da vida em sociedade (...) Da mesma forma, nas esferas políticas e sociais, a autogestão é o modelo proposto pela economia solidária para a democratização do Estado e da sociedade, a gestão participativa nas políticas públicas, não apenas naquelas de recorte social, mas também nas de política macroeconômica, entre outras (p.16).	Um contexto político marcado ainda pelas políticas neoliberais, com seus aparatos ideológicos conduzidos por forças conservadoras da sociedade que têm poder de repressão, criminalização, cooptação e degeneração das estratégias e alternativas sociais emancipatórias, a exemplo da economia solidária (p. 8).

A leitura dos trechos selecionados permite perceber claramente que o conjunto de atores do subsistema de políticas públicas de economia solidária optou por defender um posicionamento mais próximo ao do espírito de Sion, do PT, criticando abertamente a filosofia pública que passou a ser defendida no núcleo central do governo<sup>193</sup>. A dissonância reflete-se não só no discurso, mas também no modelo de política pública implementada. Enquanto a política de economia solidária caminhou no sentido de reafirmação das especificidades e da diferença, destacando o diferencial dos empreendimentos em termos de valores e princípios, as políticas do governo, como no caso citado anteriormente do bolsa-família, caminharam na direção do pragmatismo, da

<sup>193</sup> Destaca-se, ainda, a menção, nos três documentos, da importância da articulação com um conjunto de movimentos e políticas públicas identificadas como aliadas para se avançar na estratégia de transformação proposta.

eficiência e da escala. Sob essa perspectiva, parece natural que se tenha avançado mais na oferta de benefícios à formalização e funcionamento das micro e pequenas empresas do que às formas organizativas da economia solidária.

Paralelamente, a coalizão em prol da economia solidária já vinha tendo um agravamento das cisões que levariam a um rompimento. Em 2007, o FBES começa a questionar a condução das políticas por parte do Departamento de Fomento da SENAES, dirigido pela DS (Cunha, 2012 p.250), o que se refletiria no ano seguinte na grande disputa entre os atores da sociedade civil pelo controle do fórum - ocorrida na sua IV Plenária. Já em 2010, apresenta-se publicamente ponderações a escolhas feitas pela secretaria através de carta assinada em nome do setorial de economia solidária do PT (Cunha, 2012, p. 209, 221). Em nossa análise, esse contexto de agravamento das disputas internas atingiria seu ápice em 2011, ano no qual se cristaliza a subdivisão da coalizão em prol da economia solidária com a defesa explícita de uma estratégia de transformação institucional alternativa àquela até então implementada.

Como descrito na seção 9.1, no ano de 2011 o governo, com apoio do sindicato dos metalúrgicos do ABC<sup>194</sup>, implementava a estratégia de construção de uma coalizão produtivista entre trabalhadores e industriais. Nesse contexto, o recém-eleito governo de Dilma Rousseff encaminhou, sem consultar a SENAES ou o Conselho Nacional de economia solidária, o PL nº 865/2011, que previa a transferência das atribuições de políticas públicas de economia solidária para a Secretaria Especial de Micro e Pequenas Empresas a ser criada posteriormente. Com os membros da SENAES se abstendo ou não podendo se posicionar publicamente, os membros da sociedade civil se dividiram (Unisol e DS a favor da proposta e FBES contrário). A estratégia de resistência organizada pelo FBES, eventualmente vitoriosa, foi a convocação de audiências públicas estaduais e uma audiência nacional, mobilizando parlamentares para debater a proposta<sup>195</sup>.

A análise dos argumentos utilizados para defender a transferência das atribuições da política permite associá-la a uma tentativa de mudança na estratégia de transformação institucional até então defendida no subsistema de políticas públicas, em direção à

---

<sup>194</sup> Patrono da criação da UNISOL Brasil.

<sup>195</sup> A transcrição da audiência nacional, disponibilizada na web, é um rico registro dos recursos discursivos utilizados em defesa de cada posição:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0510/11&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:30&sgFaseSessao=&Data=17/5/2011&txApelido=TRABALHO,%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20SERVI%C3%87O%20P%C3%9ABLI CO&txFaseSessao=Audi%C3%Aancia%20P%C3%BAblica%20Ordin%C3%A1ria&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=14:30&txEtapa=>. Acessado em 29/03/2021.

aceitação da filosofia pública pragmática defendida no núcleo central do governo<sup>196</sup>. Na versão apresentada pela UNISOL Brasil em nota pública do seu Conselho Geral<sup>197</sup>, contrastam-se os limites da política pública de economia solidária com os avanços obtidos nas políticas de agricultura familiar e de micro e pequenas empresas, e afirma-se que não se pode deixar de lado “o motivo pelo qual milhões de brasileiros ingressam em um empreendimento coletivo autogestionário, que é a GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA” (UNISOL, 2011, p.2, maiúsculas no original). Implícito nesta passagem está o argumento de que o estabelecimento de aliança com as micro e pequenas empresas permitiria avanços em uma política pública mais pragmática e “com um viés mais econômico” do que a que até então vinha sendo estabelecida. Na mesma direção, os argumentos apresentados pelos membros da DS na audiência pública nacional reforçam a defesa da aceitação da política de ampla aliança estabelecida pelo governo<sup>198</sup> e agregam o entendimento de que a aproximação com as micro e pequenas empresas seria o movimento tático possível no atual estágio do capitalismo, o que não significaria abrir mão de avanços futuros<sup>199</sup>.

Já os argumentos apresentados pela manutenção das atribuições da economia solidária na SENAES apontam três elementos em defesa da estratégia de transformação até então implementada: a) demarcação das diferenças entre aqueles que buscam o lucro e aqueles que sonham com outro mundo<sup>200</sup>; b) defesa da integração com outros setores que defendem esse projeto de transformação como agroecologia, mulheres, luta pela terra<sup>201</sup>; e c) defesa de uma política pública que busque construir o socialismo agora e não o postergue para um estágio posterior indefinido<sup>202</sup>. Em suma, estes argumentos reforçam a estratégia de defesa dos valores do espírito de Sion, presentes explicitamente nos documentos das conferências nacionais e de forma indireta em trechos dos planos plurianuais.

Após essa vitória dos atores articulados em torno do FBES, os conflitos internos à coalizão em prol da economia solidária se dispersaram com os atores construindo,

---

<sup>196</sup> O que implicava aceitar e demonstrar a capacidade de contribuição da economia solidária para a proposta de crescimento econômico com distribuição de renda, com capacidade de gerar resultados significativos em termos de postos de trabalho e elevação da renda de seus participantes.

<sup>197</sup> Disponível em: <http://www.unisolbrasil.org.br/2015/wp-content/uploads/2011/08/Nota-do-Conselho-Geral-da-UNISOL-Brasil2.pdf>.

<sup>198</sup> Apresentado na transcrição da fala de Dione Manetti (membro da DS).

<sup>199</sup> Apresentado na transcrição da fala do deputado Pepe Vargas (PT-DS).

<sup>200</sup> Apresentado na transcrição da fala da deputada Luiza Erundina (PSB).

<sup>201</sup> Apresentado na transcrição da fala de Sebastiana Almire (FBES).

<sup>202</sup> Texto redigido por Luigi Verardo (Anteag). Disponível em <https://fbes.org.br/2011/04/19/a-politica-do-cafe-requentado/>. Acesso em 29/03/2021.

paralelamente, suas estratégias de fortalecimento e de defesa de suas perspectivas<sup>203</sup>. Não obstante, foi um consenso entre nossos entrevistados que as disputas internas (também chamadas de “crise de direção”) enfraqueceram a capacidade da coalizão como um todo em avançar na defesa de suas reivindicações sobre o núcleo central do governo, que em geral não foram atendidas. Um reflexo claro é a recusa do executivo em encaminhar para o legislativo o projeto de lei geral da economia solidária desenvolvido no Conselho Nacional de Economia Solidária (Forte, 2019).

À fragmentação da coalizão, somam-se ainda as dificuldades impostas pela presença da OCB como forte componente do bloco social do governo, posicionando-se contrariamente ao avanço da perspectiva da economia solidária, o que se materializou na resistência às mudanças na lei geral do cooperativismo e à tramitação do PL da Economia Solidária. O primeiro caso explicita de forma muito concreta a heterogeneidade dos governos do PT e a tendência à inércia do presidencialismo de coalizão. Destaca-se a presença de perspectivas concorrentes defendidas pelo MAPA-OCB e pela SENAES-UNICOPAS com a casa civil buscando atuar como mediadora na procura por um consenso. Posteriormente, mesmo o consenso inicialmente obtido entre esses atores seria sabotado pela capacidade de deputados exercerem poder de veto nas comissões do legislativo.

Por outro lado, neste mesmo período, a análise do discurso apresentado nos PPAs demonstra a obtenção de resultados na estratégia de articulação da pauta com outros movimentos sociais. Cunha (2012) relata que a economia solidária havia sido extinta da primeira proposta elaborada para o PPA 2012 – 2015, sendo resgatada no espaço de interlocução com a sociedade civil, denominado Fórum Interconselhos, no qual a economia solidária apareceu como uma das três prioridades de 6 dos 9 subgrupos de discussão. Já em 2016, o avanço na articulação com outros movimentos sociais é percebido através da menção à economia solidária como proposta de fomento ao etnodesenvolvimento nas comunidades quilombolas e como estratégia de promoção do trabalho decente na juventude. Também neste último plano, pela primeira vez a economia solidária é incorporada no texto das diretrizes, que passou a afirmar “a promoção do trabalho associado, da cooperação, da autogestão e dos empreendimentos solidários” (BRASIL, 2015b, p. 38).

---

<sup>203</sup> Conforme descrito no capítulo 4 o FBES buscou avançar na sua articulação com outros movimentos sociais, mas encontrou problemas para a manutenção de sua capacidade de mobilização, enquanto a UNISOL participou da construção da UNICOPAS, que se afirmaria como ator de grande força política.

Apesar destes avanços discursivos, atribuídos à defesa da economia solidária por um conjunto mais amplo de movimentos sociais, é possível perceber que estes, tidos em conjunto, enfrentavam uma redução do espaço ocupado no governo que se encontrava crescentemente ameaçado pela perda da base aliada. Neste sentido, em um primeiro momento especulou-se a entrega da SENAES ao PDT como concessão para a manutenção do partido na base aliada e posteriormente o rebaixamento do *status* da SENAES para subsecretaria no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que havia sido unificado. A coalizão em prol da economia solidária conseguiu resistir a essas ameaças até a concretização do *impeachment* em 2016.

#### **9.4 – Considerações finais ao Capítulo: consequências dos processos políticos sobre as políticas públicas**

Esta seção de conclusão aborda as consequências dos processos de disputa política descritos ao longo do Capítulo sobre as políticas públicas implementadas em cada país, retomando o conjunto de comparações apresentadas nos Capítulos 5 a 7: a) entre estratégias de transformação institucional, b) entre combinações de recursos mobilizados para a política e c) entre a soma total dos esforços empreendidos.

No Capítulo 6, a estratégia de transformação institucional utilizada no Equador foi caracterizada como apresentando um viés de escala (tanto no que se refere à amplitude do público-alvo quanto no que se refere à priorização das organizações mais consolidadas economicamente) em comparação com a estratégia brasileira, baseada no viés da diferença (ênfatisando a reafirmação de princípios e das especificidades da economia solidária). Percebe-se pela análise apresentada neste Capítulo que essas diferenças refletem a vitória de determinados grupos políticos e seu entendimento a respeito da economia solidária sobre os demais.

No caso do Equador, havia três visões em disputa, sendo uma delas defensora de uma proposta de economia solidária que pode ser identificada com um viés de diferença, vinculada aos valores da reciprocidade comunitária indígena e ao componente pós-desenvolvimentista da filosofia pública do governo. Com a derrota desse componente na filosofia pública e a exclusão dos movimentos sociais que a defendiam do bloco social gestor do governo, predomina, então, na política pública de economia solidária o componente pragmático de inclusão do maior número possível de trabalhadores da economia popular.

A observação dos processos e das disputas políticas dentro do campo da economia solidária equatoriana evidenciou a presença ainda de uma terceira coalizão, agregando as grandes cooperativas equatorianas e dirigentes da SEPS, responsáveis por implementar, para a economia solidária, a proposta governamental de controle estatal sobre a sociedade. Estas duas últimas coalizões têm em comum o foco na escala de atuação e a coerência com diferentes aspectos da filosofia pública defendida pelo governo, mas são conformadas por distintos atores, interesses e entendimentos sobre o papel da economia solidária. Percebe-se, desta forma, que a estratégia sintetizada no Capítulo 6 corresponde ao resultado da disputa entre duas estratégias e coalizões que, se não chegam a ser contraditórias, também não estiveram coerentemente integradas na proposta da política pública.

Já no caso brasileiro, a presença de um forte viés da diferença na política pública pode ser compreendida como resultado do predomínio da coalizão que enfatizou a perspectiva emancipatória e de transformação social da economia solidária sobre a que enfatizou o pragmatismo e a ênfase na sustentabilidade econômica. Como visto no Capítulo 4, essa diferença de visão perpassa o campo da economia solidária brasileira, mas se tornou especialmente explícita no conflito travado em 2011 pelo lugar institucional da política. Por outro lado, apesar da visão que enfatiza o viés da diferença ter saído vitoriosa na disputa travada no subcampo da economia solidária, ela se manteve marginal em relação ao núcleo central do governo sem ter sido incorporada na filosofia pública dominante, com impactos sobre o esforço total mobilizado para a política pública.

Verifica-se também a presença de uma interrelação entre as estratégias de transformação institucional adotadas e as diferentes combinações de recursos mobilizados para implementá-las. A opção equatoriana pela expressiva mobilização de recursos de organização dificultaria a adoção de uma estratégia baseada na diferença, tendo em vista a dificuldade de servidores públicos sem experiência prévia com economia solidária serem capacitados para apoiar o desenvolvimento das especificidades organizativas dos empreendimentos solidários. Neste sentido, a adoção de cursos e processos de assessoramento padronizados e voltados para a gestão empresarial mostrou-se uma estratégia de implementação mais simples.

Se os recursos disponíveis podem influenciar a estratégia de transformação implementada, o efeito causal também pode ocorrer no sentido contrário, com a estratégia escolhida influenciando a combinação dos recursos a serem mobilizados. Neste sentido, no caso brasileiro, o sentido de autogestão e radicalização da democracia atribuído à

economia solidária ajuda a explicar a menor mobilização, de forma geral, de recursos coercivos. Ademais, a ênfase no viés da diferença levou à percepção, especialmente nos estágios iniciais da política (BRASIL, 2012a), de que havia uma dificuldade muito grande de que servidores concursados sem contato prévio com o tema pudessem contribuir efetivamente para a implementação da política.

Para aprofundar a análise dos determinantes da escolha da combinação de recursos usados na política, é necessário resgatar a análise de capacidade estatal realizada no Capítulo 8. De um lado, ela permitiu perceber que o mecanismo do presidencialismo de coalizão é um importante elemento dificultador da mobilização de recursos de autoridade no Brasil em comparação com as expressivas maiorias legislativas equatorianas. De outro lado, ela permitiu que a comparação entre os recursos de organização e tesouro mobilizados seja feita já se descontando as diferenças entre o quadro total de servidores e o orçamento total de cada governo nacional. A realização desta operação manteve a percepção de que, dentro de um quadro generalizado de maior esforço, o governo equatoriano normalmente enfatizou a mobilização de recursos mais coercivos<sup>204</sup>.

Para além dos já abordados, outro elemento explicativo para essa predileção por recursos mais coercivos é a diferença entre as estratégias de gestão do bloco social implementadas por cada governo. Ao longo do Capítulo relatou-se que o governo Correa optou por uma estratégia de “descorporativização” do Estado e de embate com os movimentos sociais organizados, apostando em um mecanismo de gestão do bloco social baseado na obtenção do consentimento passivo dos trabalhadores beneficiados por sua gestão, o que implica no fortalecimento da autoridade estatal mediante a utilização extensiva de recursos legais e a expansão do quadro de servidores públicos. Por outro lado, no caso brasileiro optou-se pela construção de mecanismos de gestão baseados tanto no consentimento passivo quanto na obtenção do consentimento ativo de grupos sociais organizados, incorporados ao processo de gestão governamental via construção de espaços de participação e o estabelecimento de parcerias para a implementação da política pública. Neste sentido, a grande mobilização de recursos de nodalidade pela SENAES demonstrou coerência com a estratégia mais ampla do governo.

---

<sup>204</sup> O número de servidores designados para a economia solidária em relação ao total de servidores do governo nacional foi 23 vezes maior no caso equatoriano em relação ao brasileiro. Já a comparação do orçamento designado para a economia solidária mostrou um resultado apenas 5 vezes maior.

Constrói-se, com isso, dois conjuntos de elementos explicativos para duas das diferenças analisadas nas políticas públicas de economia solidária implementadas pelos países, sintetizadas nos quadros abaixo:

Quadro 15: Determinantes das diferentes estratégias de transformação institucional e relação com a filosofia pública

	<b>Visões em disputa</b>	<b>Recursos mobilizados para política</b>	<b>Estratégia de transformação institucional</b>	<b>Relação com a filosofia pública</b>
<b>Equador</b>	1) escala de inclusão social; 2) escala de operação econômica; 3) diferença da reciprocidade comunitária.	Ênfase na equipe própria.	Exclusão da reciprocidade comunitária – confluência de duas estratégias com viés de escala.	Integrada.
<b>Brasil</b>	Viés pragmático e de geração de renda x viés da diferença, ênfase na emancipação e na autogestão.	Ênfase no estabelecimento de parcerias.	Predomínio do viés da diferença com foco na autogestão.	Marginal.

Quadro 16: Determinantes das combinação de recursos adotada

	<b>Estratégia de transformação</b>	<b>Capacidade estatal</b>	<b>Estratégia de gestão do bloco social</b>	<b>Combinação de recursos</b>
<b>Equador</b>	Viés da escala.	Maior capacidade legislativa.	Baseada no consentimento passivo e na descorporativização do Estado.	Ênfase nos coercivos.
<b>Brasil</b>	Viés da diferença e ênfase na autogestão.	Menor capacidade legislativa.	Baseada no consentimento ativo – incorporação de todos os segmentos na gestão do Estado.	Não-coercivos (principalmente nodalidade).

Resta, com isso, analisar o conjunto de fatores que explicam o maior esforço empreendido pelo governo do Equador para a implementação de políticas públicas de economia solidária. Três destes fatores foram identificados no Capítulo 8, dois vinculados

às configurações do capitalismo equatoriano (maior público beneficiário potencial e menor desenvolvimento do setor empresarial) e um vinculado à capacidade estatal, relacionado ao espaço aberto ao investimento em novas políticas públicas em um país que passa por um processo de *state building*. Em conjunto, esses fatores indicam que no Equador havia: a) uma porcentagem maior da população que poderia ser potencialmente beneficiada pela política pública; b) menor capacidade de influência do setor empresarial para que se investisse em políticas que os beneficiassem mais diretamente; e c) maior disponibilidade de recursos públicos não comprometidos com outras políticas.

Este conjunto de fatores indicam, portanto, que havia no Equador um maior potencial para que se investisse em políticas públicas de economia solidária em comparação com o Brasil. Não obstante, a concretização desse potencial dependeria de um processo político de formação de coalizões e de sua capacidade de defender essa alternativa de política pública no governo e na sociedade. A análise realizada neste Capítulo demonstrou que nos dois países houve a formação de coalizões em prol da economia solidária que eventualmente se fragmentaram em torno de diferentes estratégias de transformação institucional e concepções de economia solidária, com consequências distintas sobre a alocação de recursos para a política pública.

No caso do Equador, a passagem de parte da coalizão em prol da economia solidária para a oposição ao governo não teve maiores consequências sobre a decisão de alocação de esforços para essa política pública, uma vez que o viés tecnocrático da gestão Correa a tornava impermeável à pressão de grupos opositores. Ademais, a verificação de uma divisão interna entre defensores da proposta da economia solidária dentro do governo não chegou a representar uma redução de esforços, mas sim a desarticulação de iniciativas que poderiam ter maior impacto se estivessem integradas.

Já no caso do presidencialismo de coalizão brasileiro, com um governo caracterizado por um processo de tomada de decisão baseado no equilíbrio entre pressões sociais contrárias, a aliança em prol da economia solidária se mostrou enfraquecida em dois aspectos. Primeiramente, a incorporação do agronegócio e de setores vinculados à OCB ao governo representou a formação de uma coalizão contrária à economia solidária, que constantemente mediu forças na mobilização de recursos de autoridade. Ademais, a divisão interna da coalizão em prol da economia solidária implicou na redução da sua capacidade de incidência sobre o núcleo central do governo, dificultando a mobilização de recursos mesmo nos casos em que não se verificava a presença de um grupo opositor explícito.

Além disso, a dificuldade de mobilização de recursos no cenário brasileiro foi agravada pela contradição entre a filosofia pública defendida pelo núcleo central do governo e a proposta de transformação institucional implementada pelo segmento vitorioso da coalizão em prol da economia solidária. Verificou-se ao longo do Capítulo que o PT passou por um progressivo deslocamento ideológico em direção ao espaço do centro político, consolidando um discurso público baseado na conciliação entre crescimento econômico e inclusão social, no qual não havia espaço para a inclusão de perspectivas de superação ou mesmo de construção de alternativas ao capitalismo.

Em contraste, a proposta de transformação institucional defendida no segmento vitorioso da coalizão em prol da economia solidária, no que se pode caracterizar como uma defesa do “espírito de Sion” presente no período de construção do partido, criticava abertamente a filosofia pública dominante, enfatizando o fortalecimento dos valores e os princípios da economia solidária entre seus praticantes, buscando demarcar a sua diferença para o que seria uma “política compensatória”. Em síntese, o compromisso com seus princípios tornou a coalizão em prol da economia solidária dissonante em relação ao pragmatismo do governo. Sem força política suficiente para transformá-lo, a mobilização de recursos em prol da política acabou tendo o seu espaço restrito dentro do governo.

Já no Equador, percebe-se que o Aliança País, mais preocupado com inimigos políticos à esquerda, manteve presente em seu discurso a perspectiva de superação do capitalismo, ainda que deslocando-a de uma visão pós-desenvolvimentista para uma visão de socialismo baseada na coexistência de diversas formas de propriedade. A proposta de transformação institucional através da economia solidária implementada manteve, dessa forma, grande funcionalidade discursiva, com o incentivo à conformação de um setor econômico de propriedade coletiva justificando a manutenção do discurso socialista. Essa funcionalidade discursiva complementou-se ainda com a força política de uma estratégia de transformação institucional baseada na escala, que se propôs a atender a 60% da população economicamente ativa do país.

Tem-se, com isso, um conjunto de fatores referentes ao processo político de formação de coalizões e discursos que, somados aos fatores já analisados no Capítulo 8, ajudam a explicar o maior esforço empreendido para a proposta de transformação institucional através de políticas públicas de economia solidária no Equador em comparação ao Brasil. Estes são sintetizados na tabela abaixo:

Quadro 17: Determinantes do esforço alocado nas políticas públicas de economia solidária.

		Espaço para alocação de esforços na estratégia de transformação institucional			Processos políticos que influenciam a intensidade dos esforços alocados				Esforços efetivamente mobilizados
	Público Potencial da política	Setor empresarial	Capacidades fiscais e administrativas	Capacidade Legislativa	Estratégia de gestão do bloco social	Consequências das disputas internas na coalisão da ES	Filosofia Pública	Proposta de transformação institucional da política	
Equador	Maior e constante.	Reduzido impacto arrecadatório e na geração de empregos.	Mais crescimento e mais centralização na esfera nacional.	Fortes poderes ao presidente e grandes maiorias legislativas.	Desnecessidade de consentimento ativo de grupos organizados.	Parte da coalisão passou para a oposição, sem impacto sobre o governo.	Busca de contraponto crítico ao capitalismo - economia solidária funcional.	Vinculada a escala e a resultados pragmáticos.	Em geral maiores, especialmente em recursos coercivos.
Brasil	Menor e declinante.	Mais moderno e diversificado.	Estagnação e forte descentralização.	Presidencialismo de coalisão e tendência ao impasse.	Obtenção de consentimento ativo mediante equilíbrio entre diferentes interesses.	Coalisão opositora dentro do governo + divisão interna - diminuiu a capacidade de influenciar o governo.	Crescimento com inclusão - economia solidária dissonante.	Viés da diferença: desconectado da filosofia pública.	Comparativamente menores, exceto em recursos de nodalidade.

## CONCLUSÃO

Esta tese comparou as políticas públicas de economia solidária desenvolvidas no Brasil e no Equador, buscando explicar os fatores que determinaram as diferenças encontradas nas estratégias adotadas e nos esforços alocados. Para desenvolver essa análise, as políticas foram caracterizadas como tentativas de mudança institucional a partir da abordagem de capitalismo comparados. Essa conclusão inicia retomando os elementos teóricos desta abordagem, buscando sistematizar contribuições da tese para o desenvolvimento do campo. Na sequência, são retomadas as contribuições para o entendimento das especificidades das políticas públicas de economia solidária.

No campo dos capitalismo comparados, a tese se insere no que Clift (2014) e Nolke (2019) denominam de ‘agenda pós-Voc’, de cujos elementos destacam-se: a) a ampliação da cobertura geográfica de análise; b) o complemento à lógica de complementariedades institucionais com a análise de determinantes históricos; e c) a análise dos fatores políticos que ajudam a explicar processos de mudança institucional. Ademais, esta tese propõe um método para realizar uma comparação sistemática dos esforços realizados por governos para promover transformações institucionais através da utilização de uma categorização de recursos aplicados em políticas públicas.

A literatura que desenvolve aplicações da perspectiva de capitalismo comparados para países emergentes ainda se dedica, na maioria dos casos, a esforços tipológicos de identificação das variedades de capitalismo<sup>205</sup>. Desta forma, ao contrário do caso dos países considerados avançados, ainda há poucos trabalhos que analisam as consequências das variações no capitalismo sobre diferentes políticas públicas implementadas. A análise aqui desenvolvida avança ao identificar Brasil e Equador como países cujas diferenças nas configurações institucionais do capitalismo têm consequências no incentivo à adoção de políticas públicas de economia solidária.

Mais especificamente, identifica-se que o capitalismo brasileiro se assemelha a outros capitalismo latino-americanos, com uma estrutura empresarial dominada por grandes grupos familiares diversificados combinada com a incorporação de representantes de trabalhadores no bloco social, enquanto o Equador apresenta

---

<sup>205</sup> Schedelik et al (2020) apresentam uma sistematização e uma sugestão de síntese das diferentes tipologias propostas.

características de um capitalismo político, com um modo rentista de acumulação baseado na extração de recursos naturais (Schneider, 2013, Bizberg, 2019). Abre-se, com isso, um caminho para futuras investigações que busquem relacionar o maior grau de autonomia em relação ao setor empresarial presente em governos de países cuja economia é baseada na extração de recursos naturais com a adoção de políticas como a de economia solidária, de caráter mais inovador ou transformativo.

Um elemento comum à realidade dos capitalisms não desenvolvidos e que os diferencia de países avançados é a presença de um grande segmento do mercado de trabalho caracterizado pelo não-assalariamento. Há tentativas de incorporar essas características, mais comumente descritas como informalidade do trabalho, no conjunto de complementariedades institucionais da comparação de capitalisms (Hammer, 2019), mas este é ainda um trabalho em construção. Esta tese contribui para o avanço de estudos relacionados ao tema ao apresentar o processo de emergência e desenvolvimento de uma política pública direcionada especificamente para este segmento da população. Introduz ainda uma comparação, especialmente no que se refere aos aspectos discursivos, com a adoção de políticas consideradas “concorrentes” para lidar com o mesmo tema, como o apoio ao empreendedorismo.

Para além destas contribuições relacionadas às especificidades dos países emergentes, buscou-se também trazer contribuições mais gerais para as tentativas de entendimento de processos de mudança institucional. Dentre elas está a demonstração da necessidade de se levar em conta os determinantes históricos das tentativas de transformação institucional. Neste sentido, a análise desenvolvida nos Capítulos de 2 a 4 demonstrou que a economia solidária, tanto como conceito quanto como prática, tem sentidos e significados que são social e historicamente situados em cada país onde ela é praticada<sup>206</sup>. Seria impossível, dessa forma, entender as escolhas realizadas no processo de constituição de políticas públicas de economia solidária apenas pela dedução de interesses de atores portadores de uma racionalidade universal, lógica que potencialmente se aplica a outros campos de políticas públicas.

---

<sup>206</sup> Se nos dois países estudados havia a defesa de uma economia solidária pragmática e de escala, que pode ser mais diretamente vinculada a uma escolha “racional” dos governantes, percebe-se também a presença de distintos vieses de diferença vinculados à reciprocidade comunitária no Equador e à radicalização da democracia e à autogestão, no caso do Brasil.

Neste sentido, a análise das tentativas de transformação institucional desenvolvida neste trabalho demonstrou a importância da abordagem histórica para entender o processo de formação de coalizões e os discursos por elas utilizados para a defesa de propostas de políticas públicas. Trata-se, como apontado no Capítulo 1, de uma perspectiva baseada na integração entre diferentes vertentes de institucionalismo. Avanços prévios propuseram a integração de diferentes dimensões da política para explicar processos de mudança institucional, notadamente o papel de coalizões, dos discursos e da capacidade estatal. Enquanto Jackson e Deeg (2008) sistematizaram essas dimensões em um artigo teórico, Walter e Zhang (2012) a apresentam como um conjunto de elementos aplicados de diferentes maneiras nos artigos apresentados na coletânea que introduzem.

Em relação a estes trabalhos, esta tese avança ao aplicar este conjunto de fatores para comparar dois processos de mudança institucional, permitindo sistematizar a forma como estes se interrelacionam. A análise dos casos permite propor um modelo no qual os esforços empreendidos para a realização de processos de mudança institucional são em parte explicados pelos processos políticos de formação do bloco social, construção de coalizões e discursos no subcampo de políticas públicas, e em outra parte por fatores entendidos como externos à política, gerando incentivos (vinculados às diferentes configurações do capitalismo) ou restrições (relacionadas às capacidades estatais) sobre os atores em disputa.

Abaixo apresenta-se uma descrição gráfica de como estes elementos se relacionam:

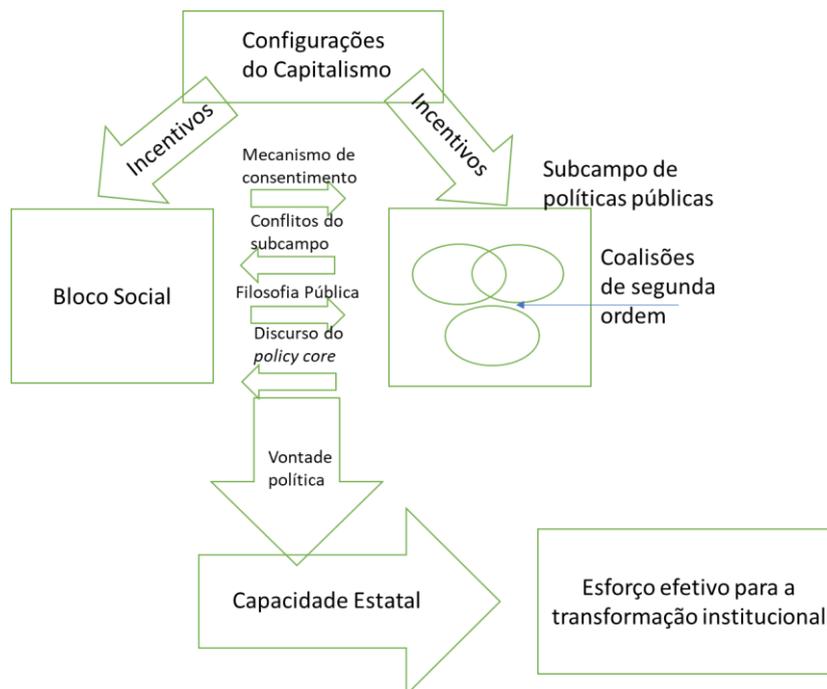


Figura 4: Modelo analítico de determinação do esforço empreendido em uma proposta de transformação institucional.

Este modelo se inicia com a identificação das configurações do capitalismo existentes em um determinado país. Nas análises feitas para os países considerados desenvolvidos, em geral parte-se do princípio de que há um conjunto de complementariedades positivas que ocasionam uma tendência à estabilidade institucional. Em nossa análise, pelo contrário, entende-se que as disfuncionalidades dos capitalisms emergentes geram diferentes incentivos a propostas de transformação institucional que variarão de acordo com as características do capitalismo de cada país.

A concretização destes incentivos em uma tentativa de transformação é, então, fruto de um processo político que ocorre em dois níveis: a) no subcampo de políticas públicas, no qual se formam coalizões a favor ou contra diferentes versões de uma proposta de transformação institucional, com a eventual predominância de um conjunto de atores e a conformação de um discurso que os identifica; e b) no nível do bloco social, no qual a gestão central do governo interage com o subcampo de políticas públicas a partir da definição de uma filosofia pública e de mecanismos de obtenção do consentimento de diferentes atores sociais.

Fruto desse processo político interativo, produz-se o que pode ser sintetizado como a vontade política de promoção de uma transformação institucional. Esta vontade tende a ser maior quanto maior a coerência entre o discurso dominante no subcampo de

políticas pública e a filosofia pública estabelecida no nível do bloco social. Por outro lado, quanto menor a dependência do governo em relação a mecanismos ativos de obtenção do consentimento, menos permeável é a vontade política em relação aos conflitos ocorridos no subcampo de políticas públicas. Definida a vontade política, sua transformação em esforço pela mudança dependerá, no último estágio do modelo analítico proposto, das restrições impostas pelas capacidades estatais, entendidas como disponibilidade e facilidade de acesso a recursos governamentais necessários para empreender uma tentativa de mudança.

Destaca-se que, além de contribuir com a proposição de um modelo que estabelece a interrelação lógica entre diferentes elementos que incidem na determinação do esforço empreendido em uma proposta de transformação institucional, esta tese contribui também para o desenvolvimento da literatura construída em torno de cada um destes elementos específicos. No que se refere à configuração dos capitalismo, a principal inovação proposta é considerar que contradições e disfuncionalidades podem incentivar a implementação de propostas de mudança institucional.

Passando para os processos políticos, esta tese avança na integração da análise das disputas ocorridas no escopo da conformação dos blocos sociais com a análise das disputas ocorridas nas chamadas “coalizões de segunda ordem”, ocorridas no subcampo de políticas públicas, em duas perspectivas: na primeira, aplica-se a diferenciação proposta por Braga e Purdy (2018) entre mecanismos ativos e passivos de obtenção do consentimento, permitindo identificar que, governos cujas estratégias de gestão do bloco social são baseadas na obtenção do consentimento passivo, têm maior autonomia de tomada de decisão, sendo menos permeáveis aos conflitos e rupturas ocorridos nas coalizões de segunda ordem.

Na segunda perspectiva, a relação entre bloco social e coalizão de segunda ordem é analisada pelo prisma da coerência discursiva. Neste sentido, a análise discursiva mostrou-se útil como ferramenta de identificação do alinhamento dos atores em coalizões e de identificação das disputas travadas dentro do subcampo de políticas públicas – e deste com os espaços centrais da gestão governamental, nos quais se definem as estratégias de gestão do bloco social. É neste último nível que são definidos os discursos públicos de maior abstração, denominados por Mehta (2011) de filosofias públicas, cujo grau de coerência e alinhamento com os discursos dominantes nos subcampos de políticas

públicas<sup>207</sup> ajuda a explicar a mobilização de esforços governamentais em torno da estratégia de transformação institucional proposta.

Tem-se, com isso, duas lentes analíticas para explicar como a interrelação entre bloco social e as coalizões no subcampo de políticas públicas produzem a vontade política de empreender esforços em uma estratégia de transformação institucional. No que se refere ao último elemento do modelo, a capacidade estatal, entendida como filtro da transformação da vontade política em esforço efetivo, apresentam-se mais duas contribuições deste trabalho.

Em primeiro lugar, identificou-se a importância de uma análise dinâmica, na qual a taxa de crescimento da capacidade importa tanto quanto o nível de capacidade inicial com o qual um governo se depara para explicar a facilidade de mobilização de esforços do governo em prol de uma agenda de mudança. Isso porque capacidades estatais consolidadas tendem a estarem alocadas em políticas previamente estabelecidas com suas respectivas coalizões de defesa, enquanto, em períodos de rápido crescimento, verifica-se maior discricionariedade para aplicar as capacidades recém-criadas.

A segunda contribuição é a proposta de decomposição da capacidade estatal em categorias análogas à classificação proposta por Hood e Margetts (2007) para identificar os diferentes recursos que podem ser mobilizados por um instrumento de políticas públicas. Com isso, avançou-se no entendimento de como a variação entre os diferentes componentes da capacidade estatal de um país (fiscal, administrativa e legal) ajudam a explicar diferenças nas estratégias de transformação institucional e nos instrumentos de políticas públicas adotados. De forma mais geral, a utilização da classificação de recursos de políticas públicas é, em si mesma, uma contribuição para a mensuração mais sistemática de esforços empreendidos em diferentes estratégias de transformação institucional, tendo se mostrado uma ferramenta bastante profícua para o desenvolvimento da análise.

#### *Entendendo a decisão de investir em políticas públicas de economia solidária.*

O ponto de partida para a escolha dos casos aqui estudados foi o seu valor intrínseco, à medida que se tratou de uma escolha restrita a um pequeno conjunto de

---

<sup>207</sup> Denominadas por Sabatier e Weible (2007) de *policy core discourses*, ou crenças centrais de políticas públicas.

países latino-americanos que efetivamente implementaram políticas públicas de economia solidária. Não obstante, mesmo se caracterizando como uma comparação orientada a casos, este trabalho também apresenta pretensões analítico-causais (Ragin, 2014, p. 35) ao se propor a produzir generalizações limitadas a respeito de determinantes teoricamente identificados da alocação de recursos em políticas públicas de economia solidária.

Ragin (2014), neste sentido, propôs que o método comparativo é especialmente adequado para a proposição de novas teorias substantivas e para a sintetização de teorias previamente existentes. Para realizar esse tipo de análise, os pesquisadores tendem a olhar para os casos como configurações ou combinações de diferentes características, de forma semelhante ao trabalho realizado no Capítulo 9 no qual os quadros 15, 16 e 17 apresentam as características que ajudam a explicar as diferenças nas estratégias de transformação institucional, na combinação de recursos utilizados e no esforço total alocado para a política pública de economia solidária, respectivamente.

Nesta conclusão, o último destes elementos será retomado a partir de uma síntese analítica desenvolvida em um nível de abstração intermediário, entre a síntese ordenada pelos casos, apresentada ao fim do Capítulo 9, e o modelo abstrato de determinantes do esforço de transformação institucional, apresentado nesta conclusão. Propõe-se, assim, um modelo que busca identificar os determinantes da alocação de recursos em políticas públicas de economia solidária. Um desafio para tal é que a comparação realizada ao longo desta tese buscou enfatizar as diferenças entre os dois países, e não as semelhanças que explicariam a adoção de políticas públicas de economia solidária em ambos os casos, dentre as quais destacam-se a presença de governos auto identificados com a esquerda do espectro político e inseridos em um mesmo período temporal.

Uma forma de lidar com essa questão é perceber que os elementos identificados na comparação como determinantes das diferenças na intensidade dos esforços empreendidos para a política pública de economia solidária podem, a depender da variação em suas escalas, levar à não atribuição de esforço algum para a implementação da política pública. Desta forma cada elemento deve ser entendido não em relação a sua presença ou ausência, mas em relação à intensidade de sua presença, com consequências que podem levar tanto à não adoção de políticas de economia solidária quanto à atribuição de diferentes escalas de importância a esta.

Propõe-se, assim, um modelo que, a partir da análise comparativa realizada, sintetiza as características das configurações do capitalismo, do processo político e da capacidade estatal que aumentam ou reduzem a propensão de alocação de esforços em políticas públicas de economia solidária:

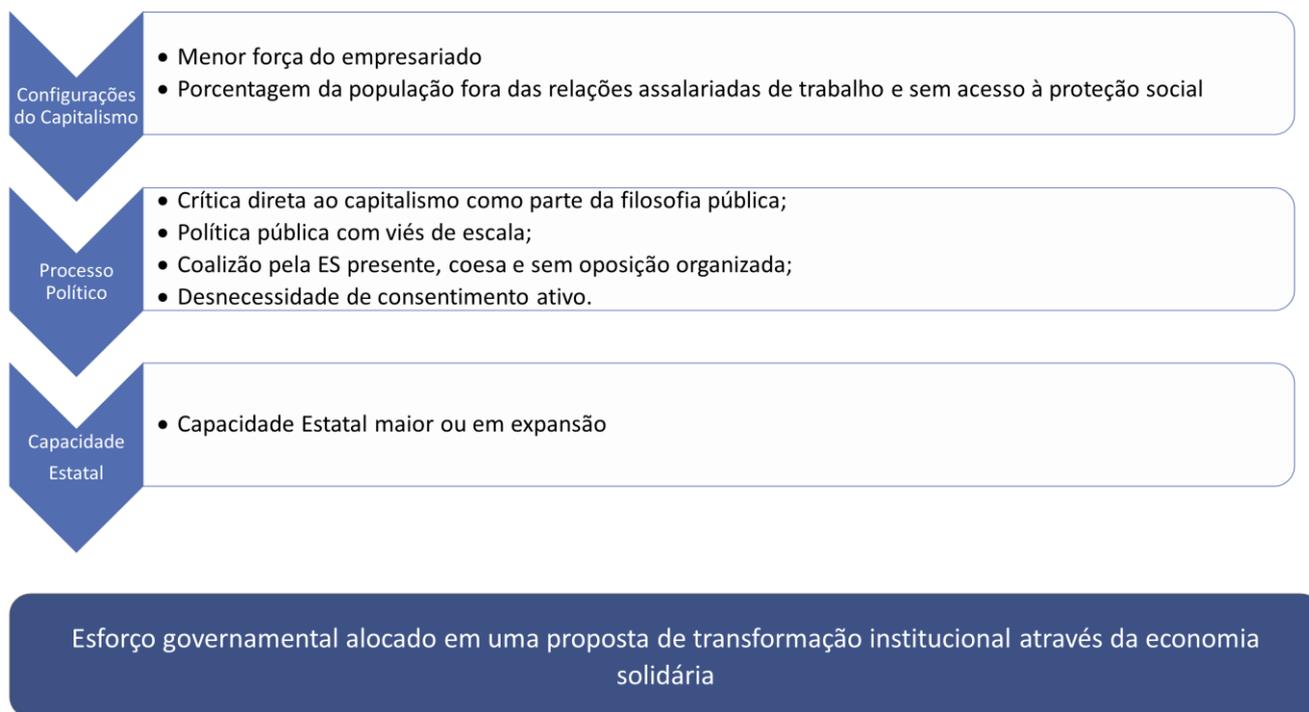


Figura 5: Modelo analítico dos determinantes da alocação de esforços em políticas públicas de economia solidária.

No que se refere às características do capitalismo, a análise realizada no Capítulo 8 permitiu a identificação de dois elementos que geram incentivos para os governos investirem em políticas públicas de economia solidária. De um lado, a presença de uma parcela significativa da população em relações de trabalho não assalariadas, normalmente desprovidas de proteção social, gera uma disfuncionalidade para a qual os governos têm um leque de opções de políticas públicas; de outro, quanto mais fraco política e economicamente for o setor empresarial do país, maior a possibilidade de investimento em políticas de economia solidária em comparação com políticas concorrentes (como a redução de proteções trabalhistas ou de custos de formalização de empresas). Como a presença de um setor empresarial mais fraco pode ser normalmente associada a uma economia dependente de recursos naturais, é possível propor que países classificados como rentistas ou capitalisms políticos tenham maior propensão a investirem em políticas públicas de economia solidária.

Como não se trata aqui de uma análise funcionalista ou determinista, entende-se que a tradução desse conjunto de incentivos em políticas públicas dependerá dos resultados das disputas políticas ocorridas em cada país. A análise desenvolvida nesta tese permite propor que há maior chance de incorporação de políticas públicas de economia solidária em países cuja filosofia pública seja mais crítica ao capitalismo. Nestes casos, a economia solidária tende a aparecer como elemento funcional ao discurso público, caracterizando-se como uma forma não capitalista de promoção da atividade econômica. Ademais, a análise dos casos nos permitiu perceber que divisões internas dentro da coalizão em prol das políticas públicas de economia solidária tendem a enfraquecer a adoção das políticas, mas seu efeito tende a ser maior em casos de governos que buscam construir estratégias de gestão do bloco social a partir do consentimento ativo<sup>208</sup>.

Ainda no que se refere aos processos políticos, constatou-se que, mesmo no caso de países com filosofia pública mais crítica ao capitalismo, há uma maior tendência ao investimento em políticas públicas de economia solidária quando estas apresentam um viés de inclusão e escala. Esta se trata de uma das principais questões substantivas debatidas na literatura sobre o tema e será retomada ao final desta conclusão. Por fim, para uma dada vontade política em alocar esforços em uma política pública de economia solidária, a sua efetivação dependerá da existência de capacidade estatal disponível para o investimento em políticas inovadoras, o que é facilitado em períodos de *state building* ou de rápida expansão das capacidades.

Tem-se com isso, a proposição de um modelo teórico para identificar os fatores determinantes da alocação de esforços em propostas de transformação institucional através da economia solidária. Este modelo é derivado dos casos analisados de forma que a sua comprovação ou refutação requer a ampliação de sua aplicação em outros países latino-americanos. Neste sentido, seria de especial interesse a análise do caso do governo de Evo Morales na Bolívia, que compartilha diversas semelhanças com o caso estudado no Equador no que se refere às configurações do capitalismo e à definição da filosofia pública, mas cujos esforços alocados em políticas públicas de economia solidária foram significativamente inferiores (Wanderley et al., 2015). Uma análise aprofundada do caso

---

<sup>208</sup> Em casos como o do Equador, no qual a gestão do bloco social se pauta na obtenção do consentimento passivo, as disputas travadas na sociedade civil têm, de forma geral, menos influência sobre as decisões governamentais.

permitiria esclarecer se a combinação entre um racha na coalizão em prol da economia solidária e uma estratégia de gestão do bloco social dependente da obtenção do consentimento ativo seria suficiente para explicar essa diferença na alocação de recursos.

Outros casos de interesse seriam aqueles de governos que, apesar de não compartilharem o mesmo recorte temporal nem contexto político, implementaram legislações e políticas públicas de economia solidária, como os casos de Honduras e da Colômbia, mencionados por Guerra (2012). Estas considerações indicam a possibilidade da existência de diferentes combinações causais para explicar a adoção de políticas públicas de economia solidária, o que poderia ser verificado pela expansão da análise aqui adotada para outros países através da adoção de uma metodologia de análise qualitativa comparativa (QCA) que leve em conta os fatores causais identificados.

Além da proposição de teorias, outra contribuição das análises comparativas orientadas a caso é a construção de uma diferenciação entre tipos ou subtipos de fenômenos sociais (Ragin, 2014, p.44). Inspirada na classificação desenvolvida por Santos (2019) para designar a existência de diferentes abordagens sobre economia solidária no governo brasileiro, esta tese identificou a existência de diferentes formas de entender a economia solidária e suas políticas públicas, correspondentes a diferentes tradições e antecedentes históricos dos atores que os defendem.

O viés da escala e da inclusão é identificado com atores mais vinculados à tradição cooperativista ou à concepção da economia popular - com um horizonte mais relacionado à expansão quantitativa da economia solidária e a sua inserção com sucesso na economia vigente. Já o viés da diferença enfatiza especificidades organizativas das experiências de economia solidária e a construção de um horizonte mais amplo de transformação social e das relações econômicas, com um foco na reciprocidade comunitária no caso equatoriano e na autogestão e radicalização da democracia no caso brasileiro<sup>209</sup>.

O Capítulo 9 demonstrou que a adoção de um dentre esses vieses na política pública de economia solidária do país é o resultado de uma disputa política historicamente contextualizada travada entre as coalizões de atores interessados na sua implementação, sendo ainda influenciada pelo tipo de recurso prioritariamente mobilizado para a

---

<sup>209</sup> Ainda que a concretização deste horizonte mais amplo de transformação social implique a extensão do diferencial organizativo para um conjunto ampliado de experiências, a perspectiva que enfatiza a diferença tende a priorizar o diferencial qualitativo das experiências sobre a sua rápida expansão quantitativa. Opta-se, nesse sentido, por uma estratégia de crescimento mais “orgânico” da economia solidária.

implementação da política pública. A adoção destas duas grandes categorias para classificar as estratégias de transformação institucional através da economia solidária ajuda a reposicionar os dilemas comumente apontados na literatura sobre políticas públicas de economia solidária, identificados na introdução deste trabalho.

No Equador, a diferença entre esses vieses aparece nos trabalhos acadêmicos como contradição entre discurso e prática nas políticas públicas de economia solidária. Não obstante, verificou-se que houve - apenas por um breve período, entre 2008 e 2009 - a coexistência de componentes pós-desenvolvimentistas na filosofia pública governamental. Neste sentido, o componente mais pragmático da proposta de transformação institucional instituída pela política pública de economia solidária do país guardou bastante coerência com o discurso governamental que enfatizava a coexistência de distintas formas de propriedade.

Já no caso brasileiro, a diferença entre as duas formas de entender a economia solidária aparece como um questionamento ao papel desempenhado por ela em relação ao conjunto das ações governamentais. Este trabalho demonstrou que havia, no subcampo da política pública de economia solidária, uma percepção da dissonância do seu discurso em relação à filosofia pública governamental, mas mantinha-se uma esperança de que haveria, através da articulação com outros atores, a possibilidade de incidir para transformá-la. Ao fim, esta estratégia mostrou-se suficiente para garantir a sobrevivência da política pública, entretanto, ela pode ser apontada como um dos fatores que explicam uma menor alocação de recursos governamentais em comparação com o caso equatoriano.

Por outro lado, a presença de um viés da diferença, cuja ênfase é a autogestão e a radicalização da democracia, ajuda a explicar o forte componente participativo da política brasileira; componente esse associado à ideia de que a economia solidária é uma prática prefigurativa da construção de novas relações de produção e, portanto, a sua política pública também deve ser prefigurativa de um governo pautado pela democracia radical. Ainda assim, a forte mobilização de recursos de nodalidade não se mostrou plenamente capaz de compensar as dificuldades na mobilização dos demais recursos, especialmente de autoridade e organização, para garantir a implementação de uma política equilibrada.

Com esta análise, busca-se contribuir para o reposicionamento dos problemas de pesquisa em torno das políticas nacionais de economia solidária, substituindo a crítica

pela não adoção de escolhas tidas, a princípio, como desejáveis (mais participação, mais alocação de recursos e proposta mais transformadora) pela explicação dos fatores determinantes das escolhas realizadas, incluindo a possível contradição entre diferentes objetivos. Se é verdade que há dificuldades intrínsecas para que os governos nacionais invistam em políticas públicas baseadas no viés da diferença, que não estejam associadas à oferta de resultados mais convencionais, em termos de escala de inclusão e geração de renda, verifica-se então um dilema para os promotores da economia solidária.

De um lado, a adoção de um discurso e de políticas mais pragmáticas tende a gerar maior facilidade de mobilizar recursos governamentais; de outro, gera maior risco de distorção do que são considerados os valores fundamentais da economia solidária. A adoção de um discurso e de políticas que enfoquem as especificidades organizativas da economia solidária, por sua vez, gera consequências opostas (mais proximidade dos princípios com maior dificuldade de mobilização de recursos governamentais)<sup>210</sup>. Este dilema, caso futuras pesquisas sustentem a sua efetiva existência, poderia ser visto como uma extensão para as políticas públicas do dilema proposto por Rosa Luxemburgo (1900) para a sobrevivência das formas cooperativas de produção, que estariam aprisionadas entre o risco da degeneração em empresas capitalistas ou da falência.

Não obstante, assim como no caso das formas coletivas de produção, a longa experiência histórica mostra que esta questão não é uma limitação intransponível; o mesmo poderia ser verdade para o caso das políticas públicas de economia solidária. Neste caso, o dilema entre “degeneração” e “limitação de recursos alocados” pode ser visto não como inviabilizador da proposta de transformação institucional através da economia solidária, mas como um conjunto de pressões a que estará sempre submetida.

---

<sup>210</sup> Destaca-se que nos casos estudados a diferença de viés adotado na política pública foi um dentre outros fatores que contribuem para explicar a maior alocação de esforços no caso equatoriano. Mais estudos são necessários para avançar na identificação da importância relativa dos diferentes elementos que limitaram a alocação de esforços no caso brasileiro, dentre os quais nota-se a presença de uma coalizão contrária a perspectiva da economia solidária com poder de veto dentro do governo.

## BIBLIOGRAFIA

ABERS, R.; SERAFIM, L. & TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência da era Lula. *Dados*, 57 (2): 325-357, 2014.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.31, n.1, 1988.

ABRUCIO, F. e LOUREIRO, M. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In PIRES, R, LOTTA, G, OLIVEIRA, V. Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

ACOSTA, A e FALCONÍ, F. Otra política económica, deseable y posible. In ACOSTA, A e FALCONÍ, F. (orgs) *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*. Quito: FLACSO, 2006.

ACOSTA, A. Breve Historia Económica del Ecuador. Corporación Editora Nacional, Quito, 2006.

ADDOR, Felipe, LARICCHIA, Camila. O conceito Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária. In ADDOR, Felipe e LARICCHIA, Camila. *Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária: concepção, metodologia e avaliação Vol I*. Rio de Janeiro: Ed UFRJ, 2018.

ADDOR, Felipe, OLIVEIRA, Thais, MAIA, Layssa, MELO, Ícaro, PERISSÉ, Camille e PEREZ, Rosina. As Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária na atualidade In ADDOR, Felipe e LARICCHIA, Camila. *Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária: concepção, metodologia e avaliação Vol I*. Rio de Janeiro: Ed UFRJ, 2018.

AGOSTINHO, Luane. As leis do babaçu livre e o desenvolvimento econômico: uma análise do conflito de interesses nas disputas socioambientais das regiões urbanas do Maranhão. *Revista de Políticas Públicas*, número especial, 2010

AGUILAR, Gisela. El Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador (MESSE) como actor social: el proceso de la Zona Norte en el período 2010 – 2012. Tese (Mestrado em Desenvolvimento Local menção movimentos sociais). Universidad Politecnica Salesiana, Quito, 2013.

ALANIZ, Erika “A política pública de formação para economia solidária no Brasil (2003-2011): análise de um projeto PROESQ/PNQ executado pela Rede Abelha/RN e CFES nacional” (Tese de Doutorado em Educação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

ALIANZA PAIS Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007 – 2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador, 2006.

ALIANZA PAIS. Programa de Gobierno 2013 – 2017. Gobernar para profundizar el cambio – 35 propuestas para el Socialismo del Buen Vivir, 2016.

ALMEIDA, Fabio e SMITH, Maira. Dimensão Econômica In SOUSA, Cassio e ALMEIDA, Fábio. Gestão territorial em Terras Indígenas no Brasil. Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão ; Unesco, 2012.

ALTMANN, Philipp. Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador. *Antropología: Cuadernos de Investigación*, 2013.

ALVAREZ, Silvia. Etnicidades en la Costa Ecuatoriana. Quito, Ediciones Abya-Yala, 2002

ALVES, Adilson e BORILE, Luiz. Desafios das políticas públicas para a organização do cooperativismo solidário na agricultura familiar. Francisco Beltrão: 2012.

AMABLE, B. The Diversity of Modern Capitalism, Oxford: Oxford University Press, 2003

ANDINO, Veronica De palabras con poder y acciones con libertad. Análisis de los posibles efectos del marco legal en el sector de la economía popular y solidaria en el Ecuador y propuestas para seguir actuando en libertad In GURIDI, Luis, FENÁNDEZ-VILLA, Maite e JUBETO, Yolanda. Políticas públicas territoriales para la Economía Social y Solidaria en Loja. Bilbao: Universidad de País Vasco, Instituto Hegoa, 2016.

ANDINO, Veronica. Políticas Públicas para la Economía Social y Solidaria – caso de estudio de Ecuador. Presentación al Centro Internacional de Referencia y enlace sobre las políticas públicas en economía social y solidaria (RELIESS): 2013

ANTUNES, Diogo e CONTI, Bruna. O Comércio Justo e Solidário na política pública federal: histórico e perspectivas. In SILVA, Sandro. Dinâmicas da Economia Solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2020.

ANZE, Viviani; PASSARELA, Guilherme, SILVA, Diogo, LOBO, Vinicius; SILVA, Sandro. Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de economia solidária realizadas via transferências voluntárias da União. In SILVA, Sandro. Dinâmicas da Economia Solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2020.

AUCANCELA, Joan. La mediación intercultural en el contexto de la forma de organización económica popular y solidaria del Ecuador: estudio de caso em el cantón Portoviejo. (Dissertação de Mestrado em mediação cultural e intervenção social). Leiria: Instituto Politécnico de Leiria, 2018.

AUQUILLA, Luis; ORDOÑEZ, Elsa; AUQUILLA, Álvaro. Los emprendimientos de la economía popular y solidaria y las finanzas populares y solidarias em Ecuador. *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*. N.16, 2014.

AVDAGIC, Sabina. The Political Economy of Redistribution: advances and challenges. *Socio-Economic Review*, Vol 17, No2, 2019

AZZELLINI, Dario. La Construcción de dos lados: poder constituido y poder constituyente em Venezuela. Vol. 2. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana, 2012

BACCARO, Lucio e PONTUSSON, Harry. Social Blocs and Growth Models: an analytical framework with Germany and Sweden as illustrative cases. Geneve, 2019

BASABE, S. PACHANO, S. e ACOSTA, A. Ecuador: democracia inconclusa In Cameron, Maxwell e Luna, Juan Democracia en la región andina: diversidad y desafíos.: Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2010.

BEBBINGTON, A. e BEBBINGTON, D. An Andean Avatar: post-neoliberal and neoliberal strategies for securing the unobtainable. *New Political Economy*. 16:1.

BERAMENDI, Pablo et al.. Introduction: The Politics of Advanced Capitalism In BERAMENDI, et al.. The Politics of Advanced Capitalism. Cambridge, Cambridge University Press, 2015

BERG, J. (2011). Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. In S. Lee & D. McCann (Eds.), *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations*. Geneva and Basingstoke: ILO and Palgrave Macmillan.

BÉRTOLA L.; OCAMPO J.A. O desenvolvimento econômico da America Latina desde a independência. São Paulo: Elsevier, 2015.

BERTUCCI, B; SILVA, R. Economia Popular Solidária: Trajetória da Cáritas Brasileira dos PACs à EPS. Brasília: Cáritas Brasileira, 2003.

BESLEY, T. e PERSSON, T. State capacity, conflict, and development. *Econometrica*, 2010

BITELMAN, Marina F. “A disseminação das políticas públicas locais de economia solidária no Brasil: os casos de São Paulo e Osasco” (Dissertação de Mestrado em Administração Pública). São Paulo: FGV, 2008.

BIZBERG, Ilan. Diversity of Capitalisms in Latin America. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019.

BOCKMAN, Johana. Democratic Socialism in Chile and Peru: revisiting the “Chicago Boys” as the origin of neoliberalismo. *Comparative Studies in Society and History* 61(3), 2019

BOMFIM, Manuel. América Latina: Males de Origem. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas, 1905.

BORRÁS, Susana e EDQUIST, Charles. The Choice of Innovation Policy Instruments. *Technological Forecasting & Social Change* 80, 2013

BORTOLI, Mari. Processos de organização de catadores de materiais recicláveis: lutas e conformações. *Revista Katálysis*, v.16, n.2, 2013

BOWEN, James. Rethinking Democratic Governance: State Building, autonomy, and Accountability in Correa's Ecuador. *Journal of Politics in Latin American*, 7, 1, 2015.

BOYER, R. Comparative Political Economy In CARDINALE, I. e SCAZZIERI, R. The Palgrave Handbook of Political Economy. Londres, Palgrave Macmillan, 2018.

BRAGA, R. e PURDY, S. A precarious hegemony: neo-liberalism, social struggles, and the end of Lulismo in Brazil. *Globalizations* DOI: 10.1080/14747731.2018.1479013, 2018.

BRASIL Ministério do Trabalho. Relatório de Gestão de 2016. Unidade Prestadora de Contas: Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2017.

BRASIL Ministério do Trabalho e Previdência Social. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Relatório de Gestão do Exercício de 2015, 2016.

BRASIL Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Relatório de Gestão – Exercício 2014, 2015.

BRASIL. Plano Plurianual 2016 – 2019. Mensagem Presidencial. Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social. Brasília, 2015b.

BRASIL Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária.. Relatório de Gestão do Exercício de 2013, 2014.

BRASIL Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2012, 2013a.

BRASIL – Política Nacional de Economia Solidária SENAES/MTE. Volume 1: Termo de Referência – Apoio à implantação de ações integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento territorial sustentável visando à superação da extrema pobreza, 2013b.

BRASIL – Política Nacional de Economia Solidária SENAES/MTE. Volume 2: Termo de Referência: Fomento aos empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, 2013c.

BRASIL Secretaria Nacional de Economia Solidária, Ministério do Trabalho e Emprego. Avanços e desafios para as políticas públicas de Economia Solidária no Governo Federal 2003/2010, 2012a.

BRASIL Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2011, 2012b.

BRASIL. Plano Plurianual 2012 – 2015. Mensagem Presidencial. Plano Mais Brasil, mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação. Brasília, 2011.

BRASIL. Plano Plurianual 2008 – 2011. Mensagem Presidencial. Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade. Brasília, 2007.

BRASIL. Plano Plurianual 2004 – 2007. Mensagem Presidencial. Brasília, 2003.

BRAZ, Juliana. Os dilemas de se estar no fio da navalha: A experiência do Banco Palmas e suas práticas cotidianas. Tese (Doutorado em Psicologia), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014

BRETÓN, Victor, 1997. Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes: Una introducción al caso ecuatoriano. Lleida: Universitat de Lleida

BRETÓN, Victor, 2008. From Agrarian Reform to Ehtnodevelopment in the Highlands of Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, v.8, n.4, 2008.

BULCOURF, Pablo; CARDOSO, Nelson. ¿POR QUÉ COMPARAR POLÍTICAS PÚBLICAS?. Documento de Trabajo #3 ISSN1852-1517, 2008.

BÚRIGO, Fábio. Finanças e solidariedade: o cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Chapecó: Argos, 2010

CALDERÓN, A, DINI, M, RODRÍGUEZ, A, STUMPO, G. Las cadenas productivas: um eje clave de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. In Calderón, A. , Dini, M, Stumpo, G. Los desafios del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social. Santiago: CEPAL, 2016

CALDERÓN, Á. Política industrial y tecnológica de Ecuador: avanzando em la construcción de capacidades In Calderón, A, Dini, M, Stumpo, G. Los desafios del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social. Santiago: CEPAL, 2016.

CALEGARE, M., HIGUCHI, M., BRUNO, A. Povos e Comunidades Tradicionais: das áreas protegidas à visibilidade política de grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva. *Ambiente e Sociedade*, vol.17, n.3, 2014

CALVO, S., SYRETT, S. E. MORALES, A. The political institutionalization of the social economy in Ecuador: indigeneity and institutional logics. EPC. *Politics and Space*, v.38 (2), 2020

CAMPBELL, John. Challenges for Institutional Theory: a response to Crouch, Streeck and Whitley. *Socio-Economic Review*, 2007

CARDOSO, Geovanny Las finanzas populares y solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la economía popular y solidaria em Ecuador In IEPS La economía popular y solidaria El ser humano sobre el capital: 2007 – 2013. Quito: IEPS, 2013.

CARLEIAL, L; PAULISTA, A. Economia Solidária: utopia transformadora ou política de controle social? In: *Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania*, v. 2, p. 09-40, 2008.

CARRANZA, C. Emergencias epistémicas de modelos alternativos al desarrollo. El Sumak Kawsay y el Buen Vivir en Ecuador. Cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak Hegoa • N° 80 • 2019

CASTILLA, Ivette, Movimentos sociais na construção social de mercados: uma análise comparada entre a Colômbia e o Equador. Tese (Doutorado em Ciências Sociais – CEPPAC). Universidade de Brasília, Brasília, 2017

CECCHINI, S. FILGUEIRA, F, ROBLES, C. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada. Série Políticas sociais, Santiago: CEPAL, 2014.

CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas. Santiago: CEPAL, 2015.

CHAFLA, Pablo e JÁCOME, Victor. Co-construcción y políticas públicas para la Economía Popular y Solidaria em Ecuador: análisis del período 2008 – 2016. *CienciAmérica*, Vol. 6 (2), 2017.

CHAYANOV, A. The theory of peasant economy. Homewood: The American Economic Association, 1966.

CHAYANOV, A. The theory of peasant co-operatives. Columbus: Ohio State University Press, 1991.

CHIRIBOGA, Manuel et al.. Cambiar se puede. Experiencias del FEPP em el desarrollo rural del Ecuador. Quito: Ediciones Abya-Yala, 1999.

CHRISTOFFOLI, Pedro. A cooperação agrícola nos assentamentos do MST: desafios e potencialidades In BENINI, E., FARIA, M., NOVAES, H. e DAGNINO, R, (orgs). *Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária Vol II*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

CHRISTOFFOLI, Pedro. Trabalho asociado e mudança social: uma leitura a partir das experiências do MST. In DAL RI, N. (org) *Trabalho asociado, economia solidária e mudança social na América Latina*. Marília: Cultura Acadêmica, 2010.

CLARK, P. Neo-developmentalism and a “via campesina” for rural development: unreconciled projects in Ecuador’s Citizen’s Revolution. *Journal of Agrarian Change*. 2017:17:348-364

CLARK, Patrick e GARCIA, Jacobo. Left Populism, State Building, Class Compromise, and Social Conflict in Ecuador’s Citizens’ Revolution. *Latin American Perspectives*, Issue 224, vol.46, n.1, 2019.

CLEAVER, Harry. 1976. Internationalisation of Capital and Mode of Production in Agriculture Economic and Political Weekly, Vol. XI, No. 13, *Review of Agriculture*, March 27, 1976.

CLEMENTINO, A. MONTE-MÓR, R. Xakriabás – economia, espaço e formação de identidade. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. ABEP, realizado em Caxambú-MG, 2006

CLIFT, Ben. Comparative Political Economy: States, Markets and Global Capitalism. Londres, Red Globe Press, 2014

CNES – CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (2015). 1º Plano Nacional de Economia Solidária. 2015 – 2019. Para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável. Brasília, 2015.

CNES. 1º Plano Nacional de Economia Solidária – para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável, 2015.

COMPSTON, Hugh. Social partnership, welfare state regimes and working time in Europe. In EBBINGHAUS, Bernard, MANOW, Philip. *Comparing Welfare Capitalism. Social policy and political economy in Europe, Japan na the USA*. Routledge, Londres, 2001

CONAES II Conferência Nacional de Economia Solidária – Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável. Documento Final, 2010.

CONAES. I Conferência Nacional de Economia Solidária – Brasília, 26 à 29 de junho de 2006 – “Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento, 2006.

CONAFIPS. Informe de Gestión de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias “CONAFIPS”. Al 31 de diciembre del 2016, 2017.

CONAFIPS. Informe de Gestión de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias “CONAFIPS”. Al 31 de diciembre del 2015, 2016.

CONAFIPS. Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el buen vivir en Ecuador (II Edición). Quito: CONAFIPS, 2015a.

CONAFIPS. Informe de Gestión de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias “CONAFIPS”. Al 31 de diciembre del 2014, 2015b.

CONAGHAN, Catherine M. Ecuador: Rafael Correa and the citizens' revolution In Steven Levitsky and Kenneth M. Roberts (ORG.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

CORAGGIO, José, Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina. *Revista Cadernos Metrópole*, v16, n31, 2014

CORAGGIO, José. La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización em América Latina. Draft paper prepared for the UNRISD Conference Potential and Limits of Social and Solidarity Economy 6–8 May 2013a, Geneva, Switzerland, disponível em: [http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/\\$file/JL%20Coraggio.pdf](http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/$file/JL%20Coraggio.pdf)

CORAGGIO, José,. La Economía Social y Solidaria (ESS): Niveles y alcances de acción de sus actores. El papel de las universidades. In *Economía Social y Solidaria: conceptos, practices y políticas públicas*, 2013b

CORAGGIO, José. *Economía Social y Solidaria: El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.

CORAGGIO, José Luis. “Da economia dos setores populares à economia do trabalho” In: Kraychete, G. Et al.li (orgs)*Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes/Capina/Cese, 2000

CÓRDOVA, Rovelmar. Los retos de la economía social y solidaria em Ecuador: la compra pública como contradictoria estrategia estatal de fortalecimiento a los actores sociales. (Mestrado em Desenvolvimento Econômico e Cooperação Internacional). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014.

COSTA, Luís. Cultivadores de Guaraná: um estudo do processo de monopolização do território pelo capital no município de Maués-AM. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

COX, Gary, e McCubbins, Mathew. The Institutional Determinants of Economic Policy In Presidents and Parliaments, Haggard and McCubbins, Cambridge: Cambridge University Press, 2001

CRUZ, Antonio Carlos Martins da. *A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*, 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas

CRUZIO, Helnon. Por que as cooperativas agropecuárias e agroindustriais brasileiras estão falindo? *Revista de Administração de Empresas*, 1999

CULPEPPER, Pepper. Employers, Public Policy, and the Politics of Decentralized Cooperation in Germany and France. *Capitalism In HALL, Peter e Soskice, David*.

Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford, Oxford University Press, 2001

CUNHA, Gabriela. Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à Economia Solidária (2003-2010). Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília, 2012

DA ROS, Giuseppina. El cooperativismo agrário em Ecuador. Principales aspectos de su desarrollo en el siglo XX. 1 Congreso Latinoamericano de Historia Economica, 2007b.

DA ROS, Giuseppina. El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n.57, 2007a.

DA ROS, Giuseppina. La comercialización comunitaria en el Ecuador. In Da Ros (2001, org) Realidad y Desafíos de la Economía Solidaria: iniciativas comunitarias y cooperativas en el Ecuador. Quito: Ediciones Abya-Yala.

DANILOV, Viktor, Introduction In Chayanov, A. 1991, *The theory of peasant cooperatives*. Columbus: Ohio State University Press.

DE LA TORRE, C.. “Technocratic populism in Ecuador”. *Journal of Democracy*, 24(3): 33-46, 2013.

DECKER, Lukas e CLARK, Patrick. Políticas públicas y Comercio justo en el Ecuador: el Camino hacia um “País Justo” In CLAC, Políticas públicas para el fomento del comercio justo y solidario en América Latina: los casos de Brasil, Ecuador y Colombia, 2017.

DEL CARMEN, María. Compras públicas para la Economía Social y Solidaria. Futuro del Trabajo. In Buenas Prácticas de Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST) en Economía Social y Solidaria. Madrid: OIT, 2019.

DOWBOR da SILVA, Monica. Possibilidades e limites do cooperativismo pelo prisma de entidades de representação das cooperativas: uma análise comparativa entre a Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo (OCESP) e a União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil (UNISOL/Brasil). Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DUARTE, Laura, WEHRMANN, Magda. Histórico do Cooperativismo Agrícola no Brasil e Perspectivas para a Agricultura Familiar. In. SABOURIN (org). Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no meio rural – Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

DUBEUX, Ana, CUNHA, Gabriela, MEDEIROS, Alzira e SOUZA, Mariluce. Estudio de casos brasileños. La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las

políticas públicas para la economía solidaria en Brasil. *Foro Internacional sobre la Economía Social y Solidaria – FIESS*. Montréal: Chantier de l'Économie Sociale, 2011.

DUSSEL, Enrique. *1492: O encobrimento do Outro*. Petrópolis: Vozes, 1993.

DUSSEL, Enrique. *La producción teórica de Marx: un comentario a los Grundrisse*. México D.F: Siglo XXI, 1985.

EBBINGHAUS, Bernard, MANOW, Philip. Varieties of welfare capitalism: an outlook on future directions of research In EBBINGHAUS, Bernard, MANOW, 2001 *op cit*

EBBINGHAUS, Bernard. Business coordination, wage bargaining and the welfare state: Germany and Japan in comparative historical perspective. In EBBINGHAUS, Bernard, MANOW, Philip. *Comparing Welfare Capitalism. Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. Routledge, Londres, 2001

EID, F., PIMENTEL, A., SEVERINO, M. e CHIARIELLO, C. Cadeias produtivas em assentamentos de reforma agraria. In DAL RI, N. (org) *Trabalho asociado, economía solidária e mudança social na América Latina*. Marília: Cultura Acadêmica, 2010.

EQUADOR. Ministerio de Inclusión Económica y Social. *La inclusión económica y los emprendimientos populares: el Crédito de Desarrollo Humano en Ecuador*. Quito: MIES, 2018.

EQUADOR, *Buen vivir. Plan Nacional 2013 – 2017. Todo el mundo mejor*, 2013

EQUADOR. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Disponible em <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/LEY%20ORGANICA%20DE%20ECONOMIA%20POPULAR%20Y%20SOLIDARIA%20actualizada%20noviembre%202018.pdf/66b23eef-8b87-4e3a-b0ba-194c2017e69a> Acesso em 02/02/2021. 2011a.

EQUADOR. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Disponible em <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/codigo-organico-de-organizacion-territorial-autonomia-y-descentralizacion-cootad/> Acesso em 02/02/2021, 2011b.

ECUADOR. *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*, 2011c

EQUADOR, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, 2009

EQUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*, 2008.

EQUADOR. *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010. Planificación para revolución ciudadana*, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990

ESTEVEZ, Ana. *Grassroots mobilization, co-production of public policy and the promotion of participatory democracy by the Brazilian Solidarity Economy movement*. Tese (Doutorado em Filosofia no Departamento de Sociologia). Brown University, Providence, 2011.

ESTEVEZ-ABE, Margarita, IVERSEN, Torben, SOSKICE, David. *Social Protection and the Formation of Skills: a Reinterpretation of the Welfare State* In HALL, Peter e SOSKICE, David, op cit, 2001.

FALCONÍ, F. *La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos*. In ACOSTA, A e FALCONÍ, F. (orgs) *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*. Quito: FLACSO, 2005.

FALCONÍ, F; PONCE, Juan. *Proyecto de desarrollo social y económico de la Amazonía Ecuatoriana basado en el ecoturismo: emprendimientos populares como alternativa a un desarrollo excluyente*. España: Fundación Cátedra Iberoamericana, 2005.

FARIA, Mauricio. *Autogestão, Cooperativa, Economia Solidária: Avatares do Trabalho e do Capital*. Florianópolis: Editora em Debate, 2011.

FAVARIN, Roque. *Fundos rotativos solidários: avanços e limites para a construção de finanças solidárias no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

FBB CATAFORTE: *Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis*. Edital 2014/023 Anexo I – Termo de Referência, 2014.

FERRARINI, Adriane e ADAMS, Telmo. *A educação popular na formação de trabalhadores da economia solidária: avanços políticos e desafios pedagógicos*. *Ciências Sociais UNISINOS*, vol. 51, n.2, 2015.

FERREIRA, Vivian. *Economia Solidária, microfinanças e pluralismo jurídico: um estudo de caso sobre a Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

FIABANI, Adelmir. *Mato, palhoça e pilão. O quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes (1532 – 2004)*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

FIABANI, Adelmir. *O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções*. XXIV Simpósio Nacional de História – Associação Nacional de História (ANPUH), 2007.

FIDA. *Programa de Desarrollo del Corredor Central, PDCC. Informe de Evaluación Final*. Convenio de Préstamo n.650-EC, 2014.

FIGUEROA, Alba. Guaraná, a máquina do tempo dos Sateré-Mawé. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*. V.11, n.1, 2016.

FIGUEROA, José. La comunidade y sus desafíos políticos em uma democracia radical. *Íconos. Revista de Ciências Sociais* n.49, 2014.

FLORES, Geovanna. La SEPS, organizarse para servir mejor. In SEPS, Serie Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. Contextos de la “Otra Economía”. Quito: SEPS, 2014.

FONSECA, P; AREND, M; GUERRERO, G. Política econômica, instituições e classes sociais: os governos dos Partido dos Trabalhadores no Brasil *Econ. soc.* 29 (3), 2020.

FORTE, Joannes. Ao Embalo da Rede: o processo sociopolítico de regulação da economia solidária no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

FRAGA, Lais. “Extensão e transferência de conhecimento: as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares”. (Tese de doutorado em política científica e tecnológica). Campinas: UNICAMP, 2012.

FRANZESE JR, Robert. Institutional and Sectoral Interactions in Monetary Policy and Wage/Price-Bargaining In HALL, Peter e Soskice, David, op cit, 2001

FRANZONI, J. Welfare Regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families and policies. *Latin American Politics and Society*, 50:2, 2008.

FRANZONI, Juliana, SÁNCHEZ-ANCOCHEA, Diego. Can Latin American Production Regimes Complement Universalistic Welfare Regimes? Implications from the Costa Rican Case. *Latin American Research Review*, vol 48, 2013

FREITAS, Alair e FREITAS, Alan. O cooperativismo de crédito no Brasil e a emergência de uma vertente solidária. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.10, n.2, 2014.

GAIGER, L (coord). A Economia Solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais. São Leopoldo: Oikos Editora, 2014.

GAIGER, L. A Descoberta dos Vínculos Sociais: os fundamentos da solidariedade. São Leopoldo: Unisinos, 2016.

GAIGER, L. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. *CADERNO CRH*, Salvador, n. 39. 2003.

GAIGER, L. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – vol.28 n.82, 2013.

GAIGER, Luiz. La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. *Revista Cultura Económica*, v. 37, p. 65-88, 2019.

GAIGER, Luiz; VERONESE, Marília; [Ferrarini, A.](#) O conceito de empreendimento econômico solidário: por uma abordagem gradualista. *DADOS-REVISTA DE CIENCIAS SOCIAIS*, v. 61, p. 25-55, 2018.

GAMBLE, A, DIETRICH, M. HOOGEVELT, A. E KENNY, M. Editorial Policy Statement: New Political Economy". *New Political Economy* 1996

GERMER, C. A 'economia solidária': uma crítica com base em Marx. In: IV Colóquio Marx e Engels, 2005, Campinas, SP. Anais do IV Colóquio Marx e Engels, 2005.

GOMIDE, A. PEREIRA, A, MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In PIRES, R, LOTTA, G, OLIVEIRA, V. Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

GONÇALVES, Juliana e MASCARENHAS, Thais. Consumo Responsável em Ação. Tecendo relações solidárias entre o campo e a cidade. São Paulo: Instituto Kairós, 2017.

GRZEBIELUKA, D. Por uma tipologia das comunidades tradicionais brasileiras. *Revista Geografar*, v.7, n.1, 2012.

GUERRA, Pablo. Como denominar a las experiencias económicas solidarias basadas em el trabajo? Diálogo entre académicos latino-americanos acerca de la polémica conceptual. *Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*. Vol 1, No 1. 2007.

GUERRA, Pablo. Las legislaciones sobre economía social y solidaria em América Latina. Entre la autogestión y la visión sectorial. *Revista de la Facultad de Derecho*, n.33, 2012.

GUNDER-FRANK. Andre. *World Accumulation, 1492-1789*. Nova Iorque: Algora Publishing, 1978.

HALL, Peter e SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism In HALL, Peter e Soskice, David, op cit, 2001

HALL, Peter, e TAYLOR, Rosemary, As Três Versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n 58, 2003

HALL, Peter. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In MAHONEY, James e Thelen, Kathleen Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, Cambridge, 2010

HAMMER, Anita. Comparative capitalism and emerging economies: formal-informal economy interlockages and implications for institutional analysis. *Review of International Political Economy*, 2019

HARNECKER, M. Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud. Quito: Abya-Yala/UPS Publicaciones, 2011.

HENDRIX, C. Measuring State Capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 2010

HENRIQUES, Flávio *et al.*. Empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2013.

HERRERA, Ronald. Condiciones que propiciaron la desarticulación de las cooperativas arroceras y sus efectos en la pequeña agricultura campesina en la cuenca baja del río Guayas – cantones: Daule y Santa Lucía. Tesis (Maestría en desarrollo territorial rural), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 2014.

HIDALGO, Hugo. “El principio de legalidad y el debido proceso en la potestad sancionadora del Estado: Caso de las organizaciones del sistema cooperativo, en la economía popular y solidaria”. (Dissertação de Mestrado em Direito Processual e Litigação Oral). Quito, Universidade Internacional SEK, 2018.

HIMMELWEIT, Susan. Modo de produção In Bottomore, Tom (org) Dicionário do pensamento marxista. Edição digital. Disponível em: [http://sociological.dominiotemporario.com/doc/DICIONARIO DO PENSAMENTO MARXISTA TOM BOTTOMORE.pdf](http://sociological.dominiotemporario.com/doc/DICIONARIO_DO_PENSAMENTO_MARXISTA_TOM_BOTTOMORE.pdf), 2013.

HINTZE, Suzana. La política es una arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: CLACSO, 2010,

HOOD, Christopher e MARGETTS, Helen. *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave MacMillan, Houndmills, 2007

HOPNER, Martin. „Spielarten des Kapitalismus“ als Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. *Z Vgl Polit Wiss* 3:303–327, 2009

HOWEL, Chris. Varieties of Capitalism – And there was one? – Comparative Politics. Vol. 36, No1, oct, 2003

IACOVIELLO, M. Diagnóstico del Servicio Civil de Ecuador. Informe Final. Octubre, 2011. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2011.

IBARRA, Hernán. Visión Histórico Política de la Constitución del 2008. Quito: Centro Andino de Acción Popular, 2010.

IEPS, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Informe de Rendición de Cuentas Enero – Diciembre 2017, 2018.

IEPS, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Informe de Rendición de Cuentas Enero – Diciembre 2016, 2017a.

IEPS, Matriz de Proyectos Cofinanciados, 2017b

IEPS, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Informe de Rendición de Cuentas Enero – Diciembre 2015, 2016.

IEPS, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Informe de Rendición de Cuentas Enero – Diciembre 2014, 2015.

IEPS, Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Informe de Gestión – Diciembre 2013, 2014a.

IEPS. Proyecto “ACES” “Articulación de Circuitos Económicos Solidarios para el Fortalecimiento de los Actores da la EPS”, 2014b.

IEPS. Analisis de la participacion de los usuários y usuárias del Bono de Desarrollo Humano en el programa Hilando el Desarrollo, 2013.

ILLANEZ, Alicia. Los Indigenas y el Estado en el Ecuador. Quito: Ediciones Abya-Yala, 1992.

IPEA. Situação Social das catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável. Brasília: IPEA, 2013.

IVERSEN, T. e STEPHENS, J. Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation. *Comparative Political Studies*, 2008

JACKSON, Gregory e DEEG, Richard. From Comparing Capitalism to the Politics of Institutional Change. *Review of International Political Economy*, 2008

JACKSON, Gregory e DEEG, Richard. How many varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity. Max Planck Institute for the Study of Societies Discussion Paper 06/2, 2006.

JÁCOME, H. E CORDOVEZ, J. Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo. In JÁCOME, H. FERRARO, E; SÁNCHEZ, J. (orgs). Microfinanzas en la economía ecuatoriana una alternativa para el desarrollo. Quito: FLACSO, 2004.

JÁCOME, H. La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas. In ACOSTA, A e FALCONÍ, F. (orgs) Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción Quito: FLACSO, 2005.

JÁCOME, Hugo e RIVERA, Maria José. El sector económico popular y solidário em Ecuador: diagnóstico y modelo de supervisión. In Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2013

JÁCOME, Victor. Importancia del conocimiento de la génesis y actores de la economía popular y solidaria en las políticas públicas: el caso de las comunas circunsquiteñas In

Coraggio (org) Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria: problemas e propuestas. Quito: Editorial IAEN, 2015

JÁCOME, Victor. Introducción la Economía Social y Solidaria. Quito: Editorial IAEN, 2014

JIMÉNEZ, J. Avances y desafíos de la economía social y solidaria en el Ecuador. In Puig (org),. Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas. Bilbao: UPV, Hegoa, 2016.

JIMÉNEZ, Jhonny. Avances y desafíos de la economía social y solidaria en el Ecuador. In PUIG, Carlos. Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas. Bilbao: Hegoa, 2016.

KANG, Nahee. A Critique of the “Varieties of Capitalism Approach”. No. 45-2006 ICCSR Research Paper Series – ISSN 1479-5124, 2006

KECK, Margaret. PT – A lógica da diferença. O partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

KLEIMAN, Fernando. Transformações políticas: reflexões sobre o estabelecimento de uma política pública Federal para a Economia Solidária In MELLO, Sylvia; BARBIERI, Estela e SÍGOLO, Vanessa. Economia Solidária e Autogestão: Encontros Internacionais vol.2. São Paulo: NESOL-USP, 2007.

KON, Anita. Pleno emprego no Brasil: interpretando conceitos e indicadores. *Revista Economia e Tecnologia*. V.8, n.2, 2012.

KRUPPA, Sônia Maria Portella; GONÇALVES, Alícia Ferreira; MACDONALD, José Brendan; SANCHEZ, Fábio José Bechara *et al.*. Regime jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária. Brasília-DF: Ministério da Justiça, (Série Pensando o Direito, v. 46), 2012.

LA PORTA, Rafael e SHLEIFER, Andrei. 2014. Informality and Development. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 28, Number 3. 109–126

LAGOS, Felipe A. “El socialismo de Mariátegui y la crítica de-colonial: un diálogo latinoamericano. 2011. CLACSO

LANAS, Elisa. Políticas Públicas sobre Economía Solidaria. Análisis comparativo entre las realidades de Ecuador y Brasil. Informe de Investigación. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.

LAPORTE, Ana. “Políticas federais e movimento de economia solidária: ações de formação no Estado de São Paulo”. (Dissertação de Mestrado em Educação). São Paulo: USP, 2013.

LARA, Nelly. Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria – IEPS. Plan de Capacitación – Marzo, 2013.

LARREA, Carlos. Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis. In Burchardt, H; Domínguez, R; Larrea, C e Peters, S. (orgs). Nada dura para siempre. Perspectivas del neo-extractivismo en Ecuador tras el *boom* de las materias primas. Ediciones Abya-Yala, Quito, 2016.

LASCOUMES, Pierre e LE GALES, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, January 2007

LEMAITRE, Andreia e HELMSING, Bert. Solidarity economy in Brazil: movement, discourse and practice analysis through a Polanyian understanding of the economy. *Journal of International Development*, 24, 2012.

LEMAITRE, Andreia e RICHER, Madeleine. La economía solidaria y el Estado em América Latina: Las dinâmicas contrastadas de Brasil y Venezuela. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, vol.15, n29, 2015

LEMAITRE, Andreia e RUIZ-RIVERA, Maria. Institucionalización de las iniciativas de economía social y solidaria. Análisis y desafíos en el Ecuador a través de un enfoque institucional y substantivo de la economía. In CARRANZA, César e MARTÍNEZ, Andrea. Desafíos de la Economía Solidaria y Comunitaria: acercamientos conceptuales desde las experiencias. Quito: Universidad Central del Ecuador, 2020.

LIMA, Jacob. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, 2004.

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Tempo Brasileiro*, 2004

LOMNITZ, Adler de Larissa. 1975. Cómo sobreviven los marginados. México: Editores Siglo XXI

LOPES, Arildo. Os efeitos da crise mundial sobre os empreendimentos autogestionários da economia solidária filiados à UNISOL Brasil, e o papel anticíclico das políticas públicas. *Mercado de Trabalho*, 41, 2009.

LOPEZ, Felix, GUEDES, Erivelton. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). Texto para Discussão 2579, Brasília: IPEA, 2020.

LOUREIRO, Isabel (org). *Socialismo ou barbárie – Rosa Luxemburgo no Brasil*, 2ª edição, São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2009.

LUTTNER, C; SILVA, L., FERREIRA, L. As experiências das diferentes formas de remuneração em associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis dos

municípios da região metropolitana de Belo Horizonte: entre desafios e possibilidades na economia solidária. In PEREIRA, Bruna e GOES, Fernanda (orgs) Catadores de Materiais Recicláveis um encontro nacional. Rio de Janeiro: IPEA, 2016

LUXEMBURGO, R Reforma ou Revolução. 1900. Disponível em [www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1900/ref\\_rev/index.htm](http://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1900/ref_rev/index.htm). Acesso em 15/05/2021.

MACEDO, A., OLIVEIRA, P., BRASIL, M; WENDHAUSEN, E. Economia indígena: os modos de produzir e viver dos Ticuna na cidade de tabatinga (AM). Trabalho apresentado no XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais. ABEP, São Paulo, 2014

MAHONEY, James e Thelen, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change In MAHONEY, James e Thelen, Kathleen Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, Cambridge, 2010

MARCILLO, César e SALCEDO, Alejandro. Economia Solidaria, teoría y realidades de éxitos comunitários. Historias de superación em Ecuador y Castilla La Mancha. Castilla la Mancha: Fundación Iberoamericana para el Desarrollo, 2010.

MARES, Isabela. Firms and the Welfare State: When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers? In HALL, Peter e Soskice, David, 2001, op cit

MARES, Isabela. The politics of social risk: Business and welfare state development. Cambridge: Cambridge university Press, 2003.

MARIÁTEGUI, Jose. 2009. Siete Ensayos de Interpretacion de la Realidad Peruana. Barcelona: Linkgua

MARIÁTEGUI. J.C. O Problema Indígena na América Latina In LOWY, Michael (Org). *O marxismo na América Latina. Uma antologia de 1909 aos dias atuais*. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

MARTINS, P., PORRO, N. NETO, J. O Direito de Propriedade Ressignificado por Quebradeiras de Coco Babaçu: a atualização da experiência no uso comum de recursos em uma comunidade tradicional. Revista de Direito da Universidade Federal de Goiás, v.38, n.2, 2014

MARTOS, Alvaro. “Trayectorias de interacción Estado-Movimientos Sociales y resultados políticos. Pensando la política luego del giro a la izquierda em Argentina y Brasil” (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Cidade do México: FLACSO – Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais, 2019.

MARTUSCELLI, D. Gramsci e Althusser como críticos de Maquiavel Revista de Sociologia e Política Vol.16 Curitiba Aug. 2008.

MATOS, Franco. Elaboração de diagnóstico e formulação de estratégias e diretrizes, concepção de instrumentos de política e revisão de dispositivos legais relacionadas a temática do financiamento de empreendimentos econômicos e das iniciativas de finanças solidárias. Nesol-USP – Convênio SENAES/MTE nº 791559/2013 – Meta 3 Etapa 1, 2016.

MAYA, Milton. Ecuador: El desempeño de las instituciones públicas de la Economía Popular y Solidaria, en el contexto del sistema económico definido en la Constitución 2008. (Dissertación previa a la obtención del título de Economista) Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2016.

MEHTA, J. ‘From “whether” to “how”’: the varied role of ideas in politics’, in D. Beland and R. Cox (eds), *Ideas and Politics in Social Scientific Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2011

MEJÍA, A. E POLGA-HECIMOVIČ, John. Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador. *Revista Latinoamericana de política comparada*, 2011, v.4

MELÉNDEZ, A. Cooperativas de ahorro y crédito: con buena salud pero en el laberinto de la transición. *Gestión*, n.215, 2012.

MELO, Carlos. The 2014 Elections and the Brazilian Party System. *Brazilian Political Science Review*. 2015 (9) 1.

MENDONÇA, S. A construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da Organização das Cooperativas Brasileiras. *Revista História Hoje: revista eletrônica de história*, 2005

MESSE. Prácticas de Economía Solidaria – Recopilación de 16 experiencias. Ibarra: ALIMI, 2019

MINADEO, Giovanni . La Eficacia de las políticas públicas em Ecuador hacia el sector económico social-solidario. *Revista Economía y Negocios*. Vol. 5, n.1, 2014.

MINEIRO, Alessandra; FUCHS, Angelo e CARVALHO, Eduardo. A atuação com parceiros no apoio a empreendimentos de baixa renda. *BNDES Setorial* 33, 2011.

MIÑO, Wilson. Historia del Cooperativismo en el Ecuador. Quito: Ministerio de Coordinación de Política Económica, 2013

MOTHÉ, Daniel. “Autogestão” in HESPANHA, Pedro *et al.li* (Org) *Dicionário internacional da outra economia* . Edições Almedina S.A, Coimbra, 2009

MOTTA, Eugênia. “Trajetórias e transformações no mundo da Economia Solidária (tese de doutorado em antropologia social. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. Análise do custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis, 2006.

MUÑOZ, Francisco. Balance crítico del gobierno de Rafael Correa. Quito: Universidad Central del Ecuador: Quito, 2014.

MUNOZ, Pabel. Los retos de la inclusión socio económica en el Ecuador. In Sistematización Seminario Internacional Economía Popular y Solidaria, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito, 2010.

MURIEL, Patricio. Cambio de Época, la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario tienen su propia ley. FLACSO, Boletín de Análisis de políticas públicas – Actuar em mundos plurales, 2012.

NAKANO, Marilena. (2003) Anteg: a autogestão como marca In: SINGER, P. ; SOUZA, A. (Org.) *A Economia Solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto.

NARANJO, Carlos. Apuntes para la historia del cooperativismo ecuatoriano In Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2013

NARANJO, Carlos. La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana. In Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento*. Quito: SEPS 2016.

NASCIMENTO, Cláudio “Autogestão: palavra e idéia.” In MELLO, S.L et al.li (orgs), *Economia Solidária e autogestão: encontros internacionais – vol 2*. São Paulo: NESOL USP, ITCPUSP, 2007

NASCIMENTO, Cláudio. Autogestão e economia solidária. In: Democracia e Autogestão. *Revista Temporaes / Departamento de História, FFLCH/USP*. Universidade de São Paulo. São Paulo: Humanitas; FFLCH, 1999. pp. 97-145.

NASCIMENTO, Claudio. Do Beco dos Sapos aos Canaviais de Catende: os ciclos de luta pelo socialismo autogestionário. Marília: Lutas Anticapital, 2019

NEGRI, Camilo. *Restrição de Abrangência de Conteúdos Ideológicos da Democracia: uma análise sobre a não-consolidação de programas de governo de esquerda no Chile, Brasil e Uruguai*. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

NELMS, Taylor. ‘The problem of delimitation’: parataxis, bureaucracy, and Ecuador’s popular and solidarity economy. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 21, 2015. NESOL-USP Núcleo de Economia Solidária Ação Nacional das Finanças Solidárias: o programa da Senaes entre 2003 e 2016 (Cadernos de Finanças Solidárias). São Paulo: NESOL-USP, 2016.

NETO, João. A teoria e a prática do MST para a cooperação e a organização em assentamentos rurais. Revista NERA, Vol.18, n.27, 2015

NETO, S e GIANNOTTI, V. Para onde vai a CUT? 1993. Scritta – São Paulo

NEVES, Daniela. *A recepção da Economia Solidária no Serviço Social*, Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

NEVES, C., CAETANO, E., SILVA, M. A produção da vida material e imaterial em comunidades chiquitanas e quilombolas em Mato Grosso: uma nova/velha forma de existência. *Polis. Revista Latinoamericana*, V.14, N.40, 2015

NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOLKE, Andreas. Comparative Political Economy In SHAW, T., MAHRENBACH, L, MODI, R e YI-CHONG, X. The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy. Londres, Palgrave Macmillan, 2019

NORTH, Liisa. State Building, State Dismantling, and Financial Crises in Ecuador. In Burt, J. e Maucer, Philip. Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004.

NORTH, Lisa. Estrategias comunitarias de desarrollo rural en un contexto de políticas neoliberales: el caso de Salinas desde una perspectiva comparativa In Da Ros (org) Realidad y Desafíos de la Economía Solidaria: iniciativas comunitarias y cooperativas en el Ecuador. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2001.

NOVAES, H.T. *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores*. São Paulo: Expressão Popular, 2011

NOVAES, Henrique. Os limites das políticas públicas de economia solidária diante da ofensiva do capital financeiro: notas sobre o Brasil e outros países da América do Sul. Mercado de trabalho n.58, ano 21, 2015.

NOVOA, Braulio. Abastecimiento alimentario de los programas sociales a través del sistema de contratación pública del Ecuador. In PROAÑO, Veronica e LACROIX, Pierre Dinámicas de comercialización para la agricultura familiar campesina: desafios y alternativas en el escenario ecuatoriano. Quito: SIPAE, 2013.

NUN, José. Superpoblación relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociologia*, Vol 5 n2, 1969.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

OGANDO, Claudio. As fronteiras da Economia Solidária – Uma análise a partir do Mapeamento Nacional (*Cadernos de extensão IHU*) – 2013.

OLEAS, J. La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional. In SEPS, Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento. 4. Quito: SEPS, 2016.

OLEAS, Julio. La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional. In In Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento. Quito: SEPS, 2016.

OLIVEIRA, Francisco. 2003. Crítica a razão dualista. São Paulo: Boitempo

OLIVEIRA, Thaís, ADDOR, Felipe e MAIA, Layssa. As Incubadoras tecnológicas de Economia Solidária como espaço de desenvolvimento de tecnologias e inovações sociais In ADDOR, Felipe e LARICCHIA, Camila. Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária: concepção, metodologia e avaliação Vol I. Rio de Janeiro: Ed UFRJ, 2018.

OSPINA, P. e LALANDER, R. Razones de un distanciamiento político. El Movimiento Indígena ecuatoriano y la Revolución Ciudadana. Movimientos. *OSAL* Año XIII, N° 32, noviembre, 2012.

OSZLAK, Oscar e O'Donnell, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estratégia de investigación. *Redes*, vol. 2, 1995.

PAEZ, José.. Importancia del Balance Social para las organizaciones de la economía popular y solidaria: Desarrollo metodológico de la SEPS In Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2013

PAMPLONA, Leonardo. Perspectivas para as ações de apoio à inclusão produtiva do BNDES. *BNDES Setorial* 45, 2017.

PAMPLONA, Leonardo. Políticas públicas de geração de trabalho e renda: o desafio da atuação do BNDES na economia solidária. *BNDES Setorial* 30, 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – Programa de Governo 2002: Coligação Lula Presidente. Um Brasil para todos, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – Mais mudanças, mais futuro. Programa de Governo Dilma Rouseff, 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rouseff para debate na sociedade brasileira, 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – Programa de Governo 2007 – 2010. Lula de novo com a força do povo, 2006.

PAZOS, Catalina, GUAMANÍ, Andrea e ÉGUEZ, Santiago (2018). Desarrollo del sector económico popular y solidário em Ecuador: antes y después de la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria In SEPS, VII Jornadas de Supervisión

de la Economía Popular y Solidaria: La Economía Popular y Solidaria: un modelo viable de desarrollo económico. Quito: SEPS, 2018.

PEREIRA, Clara e SILVA, Sandro. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. *Mercado de trabalho* 53, 2012.

PEREIRA, José. Economía social y solidaria: Estudios de caso em la sierra Norte del Ecuador. In VÁZQUES, Lola e JÍMENEZ, Jhonny. Economía Solidaria patrimônio cultural de los pueblos. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2013.

PETERS, Guy. The politics of tool choice In. SALAMON, P. ed. 2002. *The Tools of Government, A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002.

PICOLOTTO, E. As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In *Rethinking Political Institutions: the Art of the State*. NYU Press, Nova Iorque, 2006

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-Systems*, v.11, n.2, 2000, p.342-86.

QUIJANO, A. Sistemas alternativos de produção In: SANTOS, B. *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005b. p. 81-127

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina In *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005<sup>a</sup>

QUIJANO, Anibal. *La economía popular y sus caminos em America Latina*, Lima: Mosca Azul Editores, 1998.

QUIJANO, Anibal. *Notas sobre el concepto de marginalidade social*. Cepal, Santiago, 1966.

QUINTANA, Fabíola. “Contratación Pública y su impacto en la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador. Caso: Feria Inclusiva para el sector textil, Programa Emblemático “Hilando el Desarrollo”, 2010-2016”. (Dissertação de Mestrado em Gestão Pública). Quito: Instituto de Altos Estudos Nacionais, 2017.

RAGIN, C. *The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Oakland: University of California Press, 2014.

REGAN, Aidan. The New Political Economy of Comparative Capitalism. *Socio-Economic Review*, Vol 17, No2, 2019.

REGO, Lilane e CASTRO, Marina. Inclusão produtiva e etnodesenvolvimento para as comunidades quilombolas. In *Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados*. Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n.20 Ministério do Desenvolvimento Social, 2014

REINOSO, Byron. “Política pública para educación de la economía popular y solidaria en Ecuador” (Dissertação de Mestrado em Economía Social y Solidaria). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2017.

REIS, D. A. O Partido dos Trabalhadores: trajetória, metamorfoses, perspectivas. In: J. Ferreira (org). *As esquerdas no Brasil. Revolução e democracia*. 1964. 1. ed, v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

REIS, Tatiana e ALMEIDA FILHO, Milton. Institucionalização e instrumentos da política de economia solidária: reflexões à luz da experiência da Bahia. *Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo*, v.1.1, 2017

RIBEIRO NETO, C. *Formação Política do Agronegócio*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

RICARDO, Beto. Povos indígenas e “desenvolvimento sustentável” In Ricardo Fany. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. Instituto Socioambiental, São Paulo, 2004.

RIGAUD, Jean. Experiencia canasta comunitária Utopía. Chimborazo, Ecuador: alcances u retos para nuevas relaciones alimentarias campo-ciudad. In PROAÑO, V., LACROIX, P., (orgs). *Dinámicas de comercialización para la agricultura familiar campesina: desafíos y alternativas en el escenario ecuatoriano*. Quito: SIPAE, 2013.

ROCA, Santiago. *La Autogestion em America Latina y el Caribe (II C.I.A.P.A.L.C)*. Lima: Ediciones CLA e IICA, 1981.

ROCHA, P. BARBOSA JR, R. Criminalizar é governar: uma proposta teórica para a compreensão da criminalização dos movimentos sociais do campo no Brasil. *Colombia Internacional* (93): 205-232, 2017.

RODRIGUES, Guilherme; FERREIRA JÚNIOR, Reynaldo; SOUZA, Natália. O programa crescer de microcrédito produtivo e seus reflexos na inclusão financeira

produtiva de Alagoas e no contexto regional. *Planejamento e Políticas Públicas* n.52, 2019.

RODRIK, Dani e SABEL, Charles. *Building a Good Jobs Economy*. Faculty Research Working Paper Series, 2020.

RONCONI, Luciana. “A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública”. (Tese de Doutorado em Sociologia Política). Florianópolis: UFSC, 2008.

ROTH, André-Noel. Reflexiones críticas sobre la economía popular y solidaria y su marco normativo en el Ecuador. *FLACSO, Boletín de Análisis de políticas públicas – Actuar em mundos plurales*, 2012.

ROUGIER, E. e COMBARNOUS, F., *The diversity of emerging capitalisms in developing countries: globalization, institutional convergence and experimentation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

RUDRA, N; Welfare states in developing countries: unique or universal? *Journal of Politics*, 69 (2), pp. 378-396, 2007.

RUIZ-RIVERA, Maria e LEMAITRE, Andrea. Economía solidaria em el Ecuador: institucionalización y tipos de organizaciones. *Ciências Sociais Unisinos* 52 (3), 2016.

SABATIER, P, WEIBLE, C. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications* In: Sabatier, Paul (Ed.). *Theories of Policies Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007, pp. 189-222.

SABOURIN, Eric “Que esvaziamento progressivo das funções atribuídas à economia solidária política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?”. *Sociedade e Estado*, 22 (3), UnB, pp. 715-751, 2007.

SABOURIN, Eric. Estratégias coletivas e lógicas de construção das organizações de agricultores no Nordeste semi-árido. *Antropolítica*, n.8, 2000.

SÁINZ, Juan Pablo Perez. *Mercados y bárbaros: la persistencia de las desigualdades de excedente en América FLACSO: Costa Rica*, 2014.

SALAMON, P. ed. 2002. *The Tools of Government, A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

SANCHEZ, Fábio. Além da informalidade, aquém dos direitos: reflexões sobre o trabalho desprotegido. 2012. 200 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.

SÁNCHEZ, Jeannette. Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana. In *Superintendencia de Economía Popular y*

Solidaria, Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento. Quito: SEPS 2016.

SÁNCHEZ, Jenny. La construcción del sujeto colectivo desde las organizaciones socioeconómicas solidarias. In VÁZQUES, Lola e JÍMENEZ, Jhonny. Economía Solidaria patrimônio cultural de los pueblos. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2013.

SANCHEZ-PARGA, José. El Movimiento Indígena Ecuatoriano: la larga ruta de la comunidade al partido. Quito: Centro Andino de Acción Popular, 2007

SANTOS, Aline. Sob o fio da navalha: relações estado e sociedade a partir da ação política da economia solidária no Brasil. Marília: Lutas Anticapital, 2019.

SANTOS, Anderson e AMORIM, Rizioneide. A experiência da Rede Brasileira de Comercialização Solidária (REDE COMSOL). *Mercado de Trabalho* nº 62, 2017.

SANTOS, Andréa e SANTOS, Fabiana. Economia Solidária e Feminina – o caso das bejuzeiras da Tapera. Anais I Congresso Internacional de Economia Popular e Solidária e Desenvolvimento Local: diálogo Brasil – Cuba. Feira de Santana, Bahia, campus central da UEFS, 2016

SASSO, J. Debates sobre la ley de economía popular y solidaria. Avances y caminos por construir. FLACSO, Boletín de Análisis de políticas públicas – Actuar em mundos plurales, 2013.

SCHEDELIK, M, NOLKE, A; MERTENS, D; MAY, C, Comparative capitalism, growth models and emerging markets: the development of the field. *New Political Economy*. DOI: 10.1080/13563467.2020.1807487, 2020

SCHIOCHET, V. Paul Singer: memórias de uma experiência aprendente. *P2P Inovação*. V.5, 2018.

SCHMIDT, Vivien A. and Radaelli, Claudio .2004. “Conceptual and Methodological Issues in Policy Change in Europe,” *West European Politics* vol. 27, no. 4: 1-28.

SCHMIDT, Vivien. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 2008

SCHMIDT, Vivien. Give Peace a Chance: Reconciling Four (Not Three) “New Institutionalisms”. Paper prepared for presentation for the Annual Meetings of the American Political Science Association, 2006

SCHMITT, Rogério, CARNEIRO, Leandro P. e KUSCHNIR, Karina. Estratégia de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais. *Dados*, vol. 42, nº 2, pp. 277-301, 1999.

SCHNEIDER, Ben. *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge University Press, New York, 2013

SEPS. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Informe 5 años de gestión (2012 – 2017), 2017.

SERCOP. Servicio Nacional de Contratación Pública, Cuaderno de Trabajo: Participación de los actores de la economía popular y solidaria y las microempresas en la compra pública en el año 2015. Quito: SERCOP, 2016.

SHALEV, Michael. The politics of elective affinities: a commentary. In EBBINGHAUS, Bernard, MANOW, Philip, op cit, 2001

SHANIN, Teodor. The nature and logico of the peasant economy 1: a generalisation. *The Journal of Peasant Studies*, 1973

SÍGOLO, Vanessa. Relatório 2: Ação Nacional de Finanças Solidárias: um balanço do período de 2005 a 2015. Nesol-USP – Convênio SENAES/MTE nº 791559/2013, 2016.

SILVA URBINA, Gonzalo. Circuitos económicos solidários y puesta em valor del patrimônio cultural. In VÁZQUES, Lola e JÍMENEZ, Jhonny. *Economía Solidaria patrimônio cultural de los pueblos*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2013.

SILVA, Eduardo. *A Organização das Cooperativas Brasileiras e a negação do direito fundamental a livre associação*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006

SILVA, Eduardo. *Challenging neoliberalism in Latin America*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

SILVA, L, REIS, A., SILVA, E., SOUSA, L, SILVA, J. Territórios Quilombolas e Economia Solidária: desafios e possibilidades. *Cadernos de Agroecologia – Anais do VI CLAA, X CBA e V SEMDF*, vol 13, 2018

SILVA, Marcio; SILVA, Sandro. Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural. *Mercado de trabalho* 49, 2011.

SILVA, Regilane e SILVA, Sandro. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº4685/2012. *Mercado de Trabalho* 58, 2015.

SILVA, Regilane. “Bases de serviço de comercialização para a agricultura familiar – contribuições para estratégias de ATER na promoção de territórios rurais sustentáveis” (Dissertação de mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural). Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

SILVA, Ronalda e SILVA, Roberto. Estado mínimo e os desafios para a inclusão dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. XVI Encontro Nacional da ABET Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, Salvador, 2018.

SILVA, Sandro A política nacional de economia solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. In SILVA, Sandro. Dinâmicas da Economia Solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2020.

SILVA, Sandro; ALENCAR, Joana. Representação socioestatal e deliberação participativa em políticas públicas: o Conselho Nacional de Economia Solidária na percepção de seus conselheiros. In SILVA, Sandro. Dinâmicas da Economia Solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2020

SILVA, Sandro; CUNHA, Gabriela; SILVA, Regilane. Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das conferências nacionais de economia solidária. In SILVA, Sandro. Dinâmicas da Economia Solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília, IPEA, 2020.

SILVA, Veronica. Constructing a state in the face of regional power. The case of Guayaquil. *Latin American Perspectives*, issue 206, vol. 43, n.1, 2016.

SILVA, Wellida e BETANHO, Cristiane. Quilombos: desafios, conquistas e perspectivas frente à Economia Popular Solidária. Encontro de Gestão e Negócios, Uberlândia, 2018

SINGER, André. Lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

SINGER, P.; SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

SINGER, Paul. Relaciones entre sociedade y Estado em la economia solidaria. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, (33), 2009.

SINGER, Paul. “Introdução” in MELLO, S.L. (org). *Economia solidária e autogestão: Encontros internacionais*. São Paulo: NESOL-USP, ITCP-USP, PW, 2005

SINGER, P. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A. (Org.) *A Economia Solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2003.

SINGER, Paul. *Uma utopia militante: Repensando o Socialismo*. Petrópolis: Vozes, 1998

SOLIZ, M., CHAUVEAU, C., LACROIX, P. Escalamiento de experiencias de agroecología y venta directa organizada, el caso de la sierra sur de Ecuador. In PROAÑO, V., LACROIX, P., (orgs). Dinámicas de comercialización para la agricultura familiar campesina: desafíos y alternativas en el escenario ecuatoriano. Quito: SIPAE, 2013.

SOLTEC/UFRJ. Relatório Final da Pesquisa Quantitativa, o Censo Quilombola. Disponível em: <https://nides.ufrj.br/images/Imagens/programas/SOLTEC/RelFinalEtno.pdf>, 2013.

SORIA, Eduardo; RAMOS, Manuel; ROSERO, Luis. El Estado del Buen Vivir, Crédito de Desarrollo Humano. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2016.

SOUZA, André Ricardo de. *Igreja, política e economia solidária: dilemas entre a caridade, a autogestão e a teocracia*. 2006. 1 v. Tese (Doutorado) – Curso de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, José. O sistema econômico nas sociedades indígenas Guarani pré-coloniais. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n.18, 2002.

STAHL, Reni, SCHNEIDER, José. As interfaces entre cooperativismo e economia solidária. Ciências Sociais Unisinos. 49(2), 2013.

STRAATMANN, Jeferson e SANTILI, Marcio. Comunidades indígenas têm planos de gestão. Jornal Valor Econômico, 12,13,14 de janeiro de 2019.

STREECK, Wolfgang. 'Beneficial Constraints: On the Economic Limits of RationalVoluntarism'. In Hollingsworth, J. Rogers and Boyer, Robert (eds) Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 197–218, 1997

STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies In STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford, Oxford University Press, 2005.

STREECK, Wolfgang. Skills and Politics: general and specific. MPtFG Discussion Paper 11/1. Max Planck Institute for the Study of Societies, Colônia, 2011.

TEIXEIRA, Rodrigo A.; PINTO, Eduardo C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, 21, p. 909-941, 2012.

THALER, G. The land sparing complex: environmental governance, agricultural intensification, and State Building in the Brazilian Amazon. *Annals of the American Association of Geographers*, 2017.

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge University Press, Nova Iorque, 2004

THELEN, Kathleen. Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations*, Setembro de 2009

THELEN, Kathleen. Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity. New York, Cambridge University Press, 2014.

TOKMAN, V e GARCÍA, N. Dinámica del subempleo em América Latina. PREALC. *Estudios e Informes de la CEPAL*. 1981.

TONELLO, J. La EPS em uma Concepción más allá de las pequeñas cosas que un grupo de familias puede hacer, es una Concepción de cómo debería ser la economía del país. FLACSO, Boletín de Análisis de políticas públicas – Actuar em mundos plurales, 2013.

TORRES, I. A visibilidade do trabalho das mulheres Ticunas da Amazônia. *Estudos Feministas*, 15, 2007

TORRES, P. ESPINOZA, V, SULCA, G. Panorama sobre la estructura del empleo público en el Ecuador. *Revista Publicando*, 4, n.10 2017.

TYGEL, D. “A ley da economia popular e solidaria do Ecuador e o caso do Brasil” (online). Disponível em: <http://cirandas.net/dtygel/blog/a-lei-da-economia-popular-e-solidaria-do-equador-e-o-caso-do-brasil>. Acessado em 02/02/2021 , 2011.

VÁSQUEZ, Paciente. Retos del sistema de regulación, control y promoción del sector financeiro popular y solidario en el Ecuador In IEPS La economía popular y solidaria El ser humano sobre el capital: 2007 – 2013. Quito: IEPS, 2013.

VÁZQUES, Lola e JÍMENEZ, Jhonny. Economía Solidaria patrimônio cultural de los pueblos. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2013.

VAZZOLER, Márcia. Cooperativismo em assentamentos de reforma agrária: a sobrevivência de cooperativas do MST no contexto capitalista. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

VECHIA, R. et al.. A Rede de ITCPs – passado, presente e alguns desafios para o futuro. *Diálogo*, n. 18, 2011

VEGA, Silvia. “La economía solidaria y comunitaria em Ecuador y Bolivia. Interpelaciones a la experiencia de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales”. (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Quito: FLACSO – Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais, 2017.

VEIGA, S., NASCIMENTO, S., LIANZA, S. Etnodesenvolvimento e economia solidária em territórios quilombolas e rurais In ADDOR (org). *Extensão e Políticas Públicas: O agir integrado para o desenvolvimento social*. Rio de Janeiro: Ed UFRJ/Faperj, 2015

VELARDE, J. LAFUENTE, M, SANGINÉS, M. 2014. Serving citizens. A decade of civil service reforms in Latin America (2004 – 2013). Washington: Inter-American Development Bank, 2014.

VERARDO, L. ANTEAG 15 anos: Refletindo Sobre a Organização. *Boletim Informativo. Anteag*, São Paulo, 2008

VILLALBA-EGUILUZ, Unai, ARCOS-ALONSO, A.; PÉREZ, J e URRETABIZKAIA, L. Social and Solidarity Economy in Ecuador: Fostering an Alternative Development Model? *Sustainability*, 2020, 12, 6876, 2020.

VON ENDE, Marta. “Eficiência das cooperativas da agricultura familiar no contexto da economia solidária”. (Tese de Doutorado em Administração). Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

WACHTEL, Nathan. Los indios y la conquista española In Bethell, Leslie. *Historia de América Latina*. Tomo I. Cambridge University Press. Editorial Crítica. Barcelona. 1990

WALLERSTEIN, Immanuel. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press, 2005.

WALTER, Andrew e ZHANG, Xiaoke. *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity and Change*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

WANDERLEY, Fernanda; SOSTRES, Fernanda; FARAH, Ivone. *La Economía Solidaria en la Economía Plural: discursos, prácticas y resultados en Bolivia*. CIDES-UMSA: Plural Editores, La Paz, 2015.

WOLFF, J. Business Power and the Politics of Postneoliberalism: relations between governments and economic elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 58:2, 2016.

WOOD, Stewart. Business, Government, and Patterns of Labor Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany. In HALL, Peter e Soskice, David, *op cit*, 2001

WREN, Anne. The challenge of de-industrialisation: divergent ideological responses to welfare state reform. In EBBINGHAUS, Bernard, MANOW, Philip, 2001 *op cit*

ZAMAGNI, Stefano e ZAMAGNI, Vera. *Cooperative Enterprise: facing the challenge of globalization*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010

ZANCO, A., CORBARI, F., ALVES, A. Conexão entre agricultura familiar e cooperativismo. *Revista Orbis Latina*, vol. 9, n.1, 2019

ZANCO, A., ZANCO, R., E ALVES, A. Perfil das cooperativas agropecuárias do sistema Unicafe. *Revista IDEAS. Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, v.12, 2018

ZANCO, Alcidir e ALVES, Adilson. Por um Brasil Cooperativo e Solidário. V Seminário Internacional de Integração e Desenvolvimento Regional – SIDER, Paraná, 2018.