

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AMÉRICA LATINA: DILEMAS E PERSPECTIVAS

Roberto Marinho Alves da Silva¹

Ronalda Barreto Silva²

Resumo

Este artigo contém uma análise sobre avanços, limites e perspectivas contemporâneas das políticas públicas de economia solidária na América Latina. A recente expansão de estratégias econômicas alternativas de produção sustentável, de comércio justo, de finanças solidárias e de consumo ético e responsável, constituídas sob a forma de empreendimentos e redes solidárias, resultou na conquista da adesão de movimentos sociais e do apoio de governos de perfil popular e democrático. Porém, apesar de alguns avanços institucionais, a economia solidária tem sido incorporada pelos governos a partir de abordagens instrumentais de geração de trabalho e renda para superação da pobreza, restringindo seu potencial emancipatório. Nos últimos anos, o aprofundamento de políticas neoliberais ampliou ainda mais as restrições impostas a essas e outras políticas de caráter contra hegemônico.

Palavras-chave: Economia solidária, políticas públicas de economia solidária.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA: DILEMAS Y PERSPECTIVAS

Resumen

Este artículo contiene un análisis de los avances, límites y perspectivas contemporáneas de las políticas públicas de economía solidaria en América Latina. La reciente expansión de estrategias económicas alternativas de producción sostenible, comercio justo, finanzas solidarias y consumo ético y responsable, constituidas en forma de emprendimiento y redes solidarias, resultó en la conquista de adhesión de movimientos sociales y apoyo de gobiernos con perfil popular y democrático. Pero, a pesar de algunos avances institucionales, la economía solidaria se ha incorporada por los gobiernos con base en enfoques instrumentales de generación de trabajo e ingresos para superar la pobreza, restringiendo su potencial de emancipación. En los últimos años, con la agudización de las políticas neoliberales, se ampliaron aún más restricciones impuestas a las políticas que son en contra la hegemonía.

Palabras clave: economía solidaria, políticas públicas de economía solidaria.

¹ Professor Associado da Universidade do Rio Grande do Norte - UFRN, foi Secretário-Adjunto da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES/MTE. Email: rmas2007@gmail.com

² Professora Titular da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, foi coordenadora da Incubadora de Empreendimentos Econômicos Solidários – UNEB/INCUBA. Email: ronaldabarreto@uol.com.br

PUBLIC POLICIES FOR SOLIDARITY ECONOMY IN LATIN AMERICA: DILEMMAS AND PERSPECTIVES

Abstract

This article contains an analysis of the advances, limits and contemporary perspectives of public policies of solidarity economy in Latin America. The recent expansion of alternative economic strategies for sustainable production, fair trade, solidary finance and ethical and responsible consumption, constituted in the form of solidary enterprises and networks, resulted in the conquest of social movements and the support of governments with popular and democratic profile. However, despite some institutional advances, the solidary economy has been incorporated by governments from instrumental approaches to generating work and income to overcome poverty, restricting its emancipatory potential. In recent years, the deepening of neoliberal policies has further expanded the restrictions imposed on these and other counter-hegemonic policies.

Key words: Solidarity economy, solidary economy public policies.

INTRODUÇÃO

O contexto global é caracterizado por uma forte ofensiva de reestruturação das condições de reprodução, acumulação e centralização do capital. Na América Latina, os negócios bilionários internacionais movimentam-se, especialmente, em torno de territórios rurais e em áreas de povos originários, diante do evidente processo de reprimarização da economia nos últimos anos com a expansão do modelo baseado na exploração de recursos naturais para abastecer o mercado externo. Ou seja, trata-se do retorno a “[...] *un modelo primario exportador de productos con escaso valor agregado, alto endeudamiento (en muchos casos impagable), ausencia de soberanía nacional y retroceso epocal en el campo de los derechos sociales*” (CORAGGIO, 2018, p. 5).

A exploração de recursos naturais nas atividades de mineração, extrativismo e agropecuária predomina na pauta das exportações da região³ causando sérios impactos ambientais, sociais e culturais, além de multiplicar os conflitos territoriais, considerando a situação de forte concentração da propriedade das terras na América Latina: "como um todo na região, 1% das fazendas maiores concentram mais da metade da área agrícola, ou seja, 1% das fazendas monopoliza mais terra do que os 99% restantes" (OXFAM, 2016, p. 23). Outras graves

³ O Informe da UNCTAD (2018) alerta sobre o comércio global como fonte de desigualdades, enfatizando a especialização em produtos primários nas exportações da América Latina cujos preços são cada vez mais voláteis.

consequências desses processos são a criminalização das organizações e a eliminação de lideranças que defendem os direitos dos povos originários e da população camponesa, o aumento da exploração sexual infantil e a gravidez na adolescência em regiões de intensa atividade mineradora (OXFAM, 2016, p. 39).

Verifica-se, também, a expansão das desigualdades sociais com uma concentração significativa de riqueza e aumento da pobreza. Constata-se que a América Latina e o Caribe continuam concentrando índices de desigualdade extremamente elevados (CEPAL, 2018). No caso brasileiro, considerando um ranking com 189 países no mundo, o país ocupa a nona posição em termos de desigualdade de renda (PNUD, 2018). Essa situação piorou a partir de 2015, quando houve sucessivos aumentos nas taxas de pobreza e extrema pobreza na região, de forma que "em 2017, o número de pobres na América Latina chegou a 184 milhões, o equivalente a 30,2% da população, enquanto o número de pessoas em extrema pobreza era de 62 milhões, representando 10,2% da população" (CEPAL, 2018, p. 79). Essa situação expressa a reversão de uma tendência recente de redução dessas taxas na região, quando, entre 2002 e 2014, "a taxa de pobreza caiu de 44,5% para 27,8% e a extrema pobreza caiu de 11,2% para 7,8%, com um ritmo mais acelerado de queda na primeira metade do período" (CEPAL, 2018, p. 79).

Em grande parte, o aumento da pobreza está relacionado ao aumento das taxas de desemprego e às formas de trabalho precário e desprotegido, especialmente a partir de 2015, quando foi interrompido o processo ascendente de formalização do emprego que ocorrera em vários países nos anos anteriores. Como consequência, mais da metade da população adulta na América Latina vive, hoje, do trabalho informal (CEPAL, 2018, p. 13). Com impactos perversos para a população mais pobre, essa é uma realidade global em que o trabalho assalariado deixou de ser a relação social predominante do sistema socioeconômico capitalista (ANTUNES, 2018).

No quadro estrutural de crise do capitalismo, segundo o autor, há uma expansão do processo de precariedade estrutural do trabalho caracterizado pelo crescente desemprego, um grande aumento na informalidade, com a terceirização e a flexibilização da força de trabalho, especialmente no setor de serviços, de modo que ser explorado sob as condições legais atuais é um verdadeiro "privilégio da servidão" (ANTUNES, 2018).

Essa é a situação atual na América Latina onde, ao mesmo tempo em que há uma regressão em termos de direitos sociais e de proteção ao trabalho, encontramos estratégias econômicas alternativas que privilegiam o trabalho associado orientado para o bem viver, em

harmonia com a natureza. Essas iniciativas, em grande parte, agregam-se em torno de uma concepção emancipatória de economia solidária que orienta os processos de produção, troca, comercialização, financiamento e consumo de bens e serviços para satisfazer necessidades e gerar renda, além de fortalecer processos territoriais e nacionais de afirmação e resistência de setores populares, comunidades camponesas e povos originários.

Verificamos a multiplicação das redes de cooperação de produção, comercialização e consumo que mobilizam produtores e consumidores comprometidos com práticas de produção sustentáveis, de comércio justo e de consumo responsável. O setor financeiro popular e solidário composto por cooperativas de poupança e crédito, bancos comunitários, fundos rotativos solidários e outras organizações comunitárias de finanças comunitárias, contribui para a geração de alternativas autônomas locais e territoriais. Empresas recuperadas e assumidas por seus trabalhadores em regime de autogestão, na forma de cooperativas ou empresas de propriedade social também são uma realidade em diversos países para manutenção de empregos.

Impulsionadas por organizações da sociedade civil, essas iniciativas passaram a contar com o apoio e adesão de governos, resultando na conquista de políticas públicas com a finalidade de fortalecer e fomentar a economia solidária. No entanto, esses processos, ainda que avançados em relação às políticas que foram impulsionadas nos anos 1990, de geração de trabalho e renda com base na empregabilidade e no empreendedorismo individual, têm sido caracterizados por contradições e tensionamentos nas relações entre Estado e sociedade civil.

As políticas públicas de economia solidária expressam, na sua formulação, a possibilidade de fomento e fortalecimento de estratégias econômicas alternativas ou contra-hegemônicas, mas que tendem a ser incorporadas aos planos e programas governamentais a partir de abordagens mais instrumentais de geração de trabalho e renda para enfrentamento da pobreza e exclusão social. Isso gera contradições para os movimentos sociais, fóruns e redes de economia solidária que se orientam por uma perspectiva sociotransformadora, de superação das desigualdades a partir do trabalho emancipado e da democratização dos ativos econômicos.

Importante ressaltar que no início do século XXI, governos com programas nacionais democráticos e populares na América Latina foram constituídos por coalizões políticas muito amplas que começaram a agir dentro de uma estrutura estatal conservadora, o que explica as

fragilidades das políticas de economia solidária, entre outras⁴. No momento atual, diante das crises e derrotas desses governos e da ascensão de forças políticas neoconservadoras orientadas pelo ideário neoliberal do mercado, os desafios tornam-se ainda maiores.

Tendo por base essas constatações⁵, o presente artigo tem como objetivo analisar alguns dos avanços, dilemas e perspectivas das políticas públicas de economia solidária em países da América Latina, buscando identificar as implicações do atual contexto adverso sobre as estratégias econômicas alternativas de desenvolvimento solidário e sustentável na região.

ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS ALTERNATIVAS: RESISTÊNCIA E EMANCIPAÇÃO

A economia solidária expressa um conjunto diverso de estratégias econômicas alternativas orientadas por racionalidades de cooperação, reciprocidade e autogestão que existem desde os povos originários e que foram subordinadas e substituídas por formas econômicas baseadas na máxima exploração da natureza e do trabalho humano como meio de acumulação e concentração de riqueza. São milhares de organizações associativas e cooperativas que buscam influenciar o desenvolvimento comunitário por meio de sua própria organização autônoma, resultando em diversas iniciativas de financiamento solidário e redes de produção, comercialização e consumo justo e consciente.

Apesar de seus limites e contradições, esta outra economia vem sendo potencializada em múltiplas formas de organização de trabalho associado e de cooperação na pequena produção para viabilizar atividades produtivas, reduzir a subordinação e a exploração no mercado e para acessar políticas públicas enquanto conquista de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Essas iniciativas ressurgem⁶ nos momentos de crise, quase sempre articuladas às estratégias de organização popular, como componentes de um projeto alternativo à sociedade do capital, contendo valores e práticas inovadoras, cujas dimensões são enfatizadas por Pastore e Altschuler (2015, p. 111):

⁴ Percebe-se a fragilidade de políticas consideradas contra hegemônicas ao desenvolvimento capitalista, tais como: moradia popular, coleta e reciclagem de resíduos sólidos, desenvolvimento territorial, segurança alimentar e nutricional, de igualdade racial e autonomia de povos e comunidades, emancipação de mulheres e jovens etc.

⁵ As reflexões aqui apresentadas resultam de estudos sobre as trajetórias das políticas públicas de economia solidária no Brasil bem como da revisão de literatura especializada sobre a economia solidária em países da América Latina.

⁶ As formas populares de resistência e as revoluções sociais estão presentes na história latino-americana desde as invasões europeias. Nascimento (2019, p. 36) resgata ciclos de lutas autogestionárias na América Latina, desde a revolução de “Los Comuneros” de 1780, “coalizão multiétnica” na atual Colômbia, que constituiu uma junta governativa dos “Comuns”.

a) *Dimensión de trayectorias empíricas: de otra forma de hacer economía, que une finalidad social de reproducción de la vida con dinámicas de gestión asociativa, democrática y solidaria;*

b) *Dimensión simbólica (conceptual, cultural, educativa y comunicacional): de maneras de concebir las prácticas humanas en la interacción económica, que centra su atención en las condiciones de reproducción de la vida, en las relaciones de las personas entre sí y con su hábitat vital;*

c) *Dimensión político-organizativa: proyectos de sociedad en disputa, que se debaten entre la adaptación a las lógicas hegemónicas de funcionamiento económico y la capacidad para transformar dichas reglas en pos de profundizar la democracia y la solidaridad sistémicas.*

Nas áreas urbanas, por exemplo, os catadores de materiais recicláveis, a partir da década de 1990, passaram a criar organizações coletivas para melhorar suas condições de vida e de trabalho nas atividades de coleta e reciclagem de resíduos. No Brasil, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) assumiu a autogestão como estratégia organizacional em associações, cooperativas e redes de cooperação solidária para influenciar a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Na Argentina, a *Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular* (CTEP) articula catadores com vendedores ambulantes, entre outros, organizando e disputando direitos para trabalhadores excluídos (GRABOIS; PERSICO, 2014).

No campo também se multiplicam as estratégias de cooperação. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil mobiliza 400 mil famílias assentadas que estão, em grande parte, organizadas em 160 cooperativas e mais de 1,9 mil associações que atuam na produção de alimentos saudáveis com base na agroecologia⁷. Na Colômbia, a *Red Nacional de Agricultura Familiar* (RENAF) é uma plataforma de ação interdisciplinar que agrega organizações camponesas, de povos indígenas e afrodescendentes, de mulheres rurais, de pescadores artesanais, além de cooperativas, universidades e outras organizações sociais. A Rede articula diferentes reivindicações de segurança e soberania alimentar, de respeito às identidades dos povos originários e a defesa dos seus territórios, mobilizando as lutas sociais em nível local e nacional (ACEVEDO-OSÓRIO *et al.*, 2018).

Com a perspectiva de construir alternativas de finanças solidárias, estão sendo impulsionados os fundos rotativos solidários, os bancos comunitários e as cooperativas de crédito solidário. A Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento articula 103 bancos das comunidades e tem avançado no uso de tecnologias digitais com a plataforma “E-dinheiro Brasil” para integração e fortalecimento dessas iniciativas⁸. No México, o *Mercado*

⁷ Dados da produção do MST disponíveis em <https://mst.org.br/nossa-producao/>

⁸ Plataforma disponível em <https://edinheiro.org/>

Alternativo Túmin funciona com moeda comunitária usada por produtores, comerciantes e consumidores com o objetivo de impulsionar o comércio local e a produção, gerar organização cidadã e promover novas relações pessoais e econômicas baseadas na confiança, solidariedade e ajuda mútua (MARTÍNEZ, 2016).

Para Singer (1998), essas iniciativas mantêm ativa a utopia de que os trabalhadores associados podem se organizar em empreendimentos autogeridos e desafiar a prevalência das relações capitalistas de produção, ou seja, a economia solidária pode funcionar como um modo de produção⁹ em que "a cooperação e a igualdade tomam o lugar da competição e da exploração" (SINGER, 1998, p. 31). Este é o ideal que a economia solidária é portadora: de promover mudanças qualitativas na realidade histórica, como a construção de "uma nova sociedade, dentro e em oposição à antiga" (SINGER, 2005, p. 20). Dessa forma, as iniciativas de economia solidária possuem potencial para promover a democratização do acesso aos meios de produção e a disseminação de valores de justiça social, de solidariedade e de cooperação, confrontando a sociabilidade do capital e possibilitando superá-la, "numa forma geral de organizar a economia e a sociedade, que supere sua divisão em classes antagônicas" (SINGER, 2002, p. 116).

Porém, além das potencialidades, é necessário reconhecer as fragilidades materiais e as contradições políticas da economia solidária. De fato, os empreendimentos econômicos solidários precisam realizar suas atividades de produção, distribuição e consumo, gerando oportunidades de trabalho e de melhoria de renda ou viabilizando a pequena produção associada em um contexto de hegemonia das relações de mercado capitalistas. Dessa forma, enfrentam barreiras econômicas (produtivas e comerciais), institucionais e tributárias, entre outras, que limitam a plena expansão de suas capacidades. Além disso, no enfrentamento de uma ambiência adversa, correm o risco de degeneração e subordinação de suas práticas e valores de solidariedade e reciprocidade à lógica da eficiência orientada para a viabilidade econômica na geração de excedentes¹⁰.

Para enfrentamento desses desafios, em toda a América Latina ocorre a multiplicação de redes, fóruns, uniões e plataformas políticas de incentivo e promoção da economia solidária. Segundo Silva e Silva (2017a), muitos movimentos sociais também apoiam e incentivam essas

⁹ Paul Singer (1998; 2000; 2016) analisa a existência e a interação de diferentes modos de produção em uma mesma formação social, a exemplo da produção simples de mercadorias, artesanal e camponesa que precederam ao capitalismo e que resistem na atualidade, mesmo sofrendo a constante pressão da expansão capitalista.

¹⁰ Dilema já identificado por Rosa Luxemburgo em "Reforma ou Revolução", escrito em 1900.

iniciativas: os movimentos camponeses e de luta pela terra assumem a cooperação agrícola como estratégia para o desenvolvimento de atividades produtivas; há também uma forte interação com os movimentos de agroecologia, de segurança alimentar e nutricional e de povos e comunidades tradicionais como estratégia de organização social e produtiva com respeito à diversidade cultural.

Coraggio (2018, p. 12) considera que potencializar as iniciativas populares de economia solidária é uma resposta ao neoliberalismo e propõe avançar na construção de programas que possibilitem fortalecer suas capacidades econômicas e políticas, “*construyendo un archipiélago de territorios sociales, solidarios, complementarios, autogestionarios, libres de neoliberalismo*”. Isso significa que as iniciativas de economia solidária estão, em grande parte, articuladas e integradas com as lutas políticas mais amplas dos movimentos sociais para promover e alcançar a alteração de uma realidade que não lhes é favorável.

Tal desafio requer incidir nas políticas públicas, estabelecendo relações com o Estado para alcançar um ambiente institucional favorável, com o aperfeiçoamento e a criação de marco legislativo, de acesso ao crédito e à infraestrutura produtiva e de comercialização, considerando também os aspectos tributários e do acesso aos direitos de seguridade social.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONQUISTAS E CONTRADIÇÕES

Em vários países da América Latina, desde a primeira década do século XX, existem bases legais para normatizar o cooperativismo e o associativismo como formas de organização social e econômica, além de programas governamentais para fomento a esse setor. Neste início do século XXI, as iniciativas de economia solidária conquistaram o acesso às políticas públicas na medida em que ofereceram respostas a problemas "reais" de aumento do desemprego e da pobreza, a partir da capacidade de geração de alternativas de trabalho, da melhoria da renda e da dinamização de cadeias produtivas nas estratégias de desenvolvimento local e territorial.

Diversos governos nacionais¹¹ passaram a considerar e promover mais efetivamente as iniciativas de economia solidária, buscando combinar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais. As incidências políticas dos movimentos sociais possibilitaram conquistar políticas e programas em diversas áreas, a exemplo da gestão de resíduos sólidos

¹¹ Com base na bibliografia consultada, foi possível identificar iniciativas de políticas públicas de apoio e fomento à economia solidária em diversos países da América Latina e Caribe: Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Nicarágua, El Salvador, Honduras, Cuba e Costa Rica, entre outros.

com inclusão de catadores e catadoras, de promoção da autonomia econômica de mulheres, de etnodesenvolvimento¹² de povos e comunidades tradicionais, de expansão do acesso ao microcrédito e às finanças solidárias em áreas urbanas e rurais, de inclusão produtiva nos marcos de programas de transferência de renda e de melhoria de infraestrutura comunitária, entre outros.

É preciso considerar, no entanto, a diversidade e as particularidades nacionais das políticas públicas de economia solidária quanto à nomenclatura¹³, aos sujeitos de direito e aos processos ou estágios de institucionalização das mesmas, variando desde o reconhecimento constitucional explícito (caso do Equador e da Bolívia), passando pela existência de leis nacionais próprias, até os casos mais restritos de citação ou referência em leis não específicas.

No entanto, na maioria dos casos, a economia social e solidária tem sido incorporada, sobretudo, nos programas governamentais que visam a geração de trabalho e renda como enfrentamento às consequências econômicas e sociais das crises econômicas, principalmente o desemprego e a extrema pobreza: *“Estas políticas ampliaron su alcance al incorporar muchas de las iniciativas productivas y comerciales creadas por la sociedad para satisfacer sus necesidades y demandas sociales en el período de emergencia económica y social”* (CARUANA, 2016, p. 361).

Além desta, é possível identificar outras características que são recorrentes nas políticas públicas de economia solidária na América Latina:

- a. foram criadas para fomento e fortalecimento de empreendimentos populares, associativos e cooperativos com a finalidade de geração de trabalho e melhoria de renda;
- b. possuem características intersetoriais, perpassando transversalmente diversas áreas de ação estatal (trabalho e renda, desenvolvimento rural sustentável, segurança alimentar e nutricional, resíduos sólidos, autonomia de mulheres, jovens, comunidades tradicionais e povos originários, igualdade racial, educação, saúde, moradia etc.);

¹² Expressa “[...] el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones” (BONFIL, 1982, p 133).

¹³ São diversas nomenclaturas nas políticas públicas com significados diferentes: política de economia social, de economia solidária, de economia comunitária etc. Muitas vezes ocorrem as junções dos termos: social e solidária; social e comunitária; popular e solidária etc.

- c. têm sido potencializadas como estratégias de dinamização econômica de cadeias produtivas e em processos locais e territoriais de desenvolvimento, o que permite a adaptação dos instrumentos da política à realidade de cada território, contemplando a integração das dimensões e objetivos econômicos, sociais e ambientais de desenvolvimento;
- d. expressam o reconhecimento de novas formas de organização do trabalho associado e autogestionário e de um novo sujeito de direitos, os trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária, possibilitando o acesso ao fundo público na forma de conhecimentos (educação e tecnologias sociais), de financiamento e infraestrutura, de tratamento comercial diferenciado, entre outros; e
- e. formulam e gestam essas políticas de forma horizontal, resultando de processos conflituos (de pressão e reivindicação) e/ou de diálogo (negociação e consenso) entre organizações da sociedade civil e o estado, o que exige mecanismos de gestão que considere a participação ativa dos sujeitos.

Na Argentina, a economia solidária conquistou espaços em diferentes áreas governamentais e foram desenvolvidas políticas públicas e normativas legais de apoio orientadas para o desenvolvimento local e a inclusão social pelo trabalho. Pastore e Altschuler (2015) destacam dois tipos de políticas: aquelas destinadas a apoiar os empreendimentos de autogestão dos setores populares e aquelas que promoveram cooperativas de trabalho no marco de programas de inclusão social e melhoria de infraestrutura comunitária, a exemplo do *Plan Nacional de Desarrollo local y Economía Social Manos a la Obra*.

Na Colômbia, a *Red Nacional de Agricultura Familiar* (RENAF), conforme Acevedo-Osório *et al.* (2018), participa ativamente da conquista e implantação de uma ampla resolução que trata de questões sociais, econômicas e ambientais que são de grande interesse para a agricultura camponesa, familiar e comunitária. As questões vão do acesso à água e saneamento básico rural; de fortalecimento dos processos de acesso e regularização fundiária; de promoção e comercialização de produtos no nível territorial; da educação rural; de serviços financeiros; de promoção de práticas e conhecimentos agroecológicos, entre outros.

No Brasil, desde as últimas décadas do século XX, a economia solidária adquiriu certo reconhecimento público como estratégia de ação para lidar com problemas socioeconômicos, seja contribuindo para a geração de oportunidades de trabalho e renda, seja como forma de

revitalização de cadeias produtivas e arranjos econômicos setoriais em redes de cooperação. Segundo Silva e Silva (2017a), a construção de políticas públicas buscava garantir as condições necessárias ao desenvolvimento das iniciativas econômicas solidárias, com reconhecimento e tratamento (tributário, jurídico, organizativo) adequado, de acesso aos conhecimentos nas suas diversas formas e dimensões (escolaridade, qualificação, tecnologias), de acesso aos recursos (créditos, investimentos) para financiar suas atividades e de acesso aos mercados em condições adequadas e com tratamento diferenciado.

Na Bolívia, segundo Wanderley *et al.* (2015), a construção de um novo ordenamento constitucional sobre o pluralismo econômico abriu oportunidades para o fortalecimento da economia comunitária: “[...] *este proyecto está expresado en la Constitución Política del Estado y en un conjunto de normativas, pese a las contradicciones discursivas; ofreciendo una plataforma jurídica para continuar la pugna política en su defensa*” (WANDERLEY *et al.*, 2015, p. 117).

No Equador, a Constituição de 2008 definiu o sistema econômico nacional como social e solidário, “[...] *estableciendo a la solidaridad como el valor central del sistema económico, el cual debe regir en las diversas formas de organización económica (privada, mixta, popular y solidaria)*” (BARONA E ROHN, 2016, p. 180). Isso significa que se trata de uma estratégia adequada para alcançar o regime do *Buen Vivir*, conforme proposto na Constituição equatoriana que tem entre seus objetivos: “*Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable*” (REPÚBLICA DO EQUADOR, 2008, art. 276). Com base nesse objetivo, no mandato do presidente Rafael Correa, foi criado o *Instituto de Economía Popular y Solidaria* (IEPS) e, em 2011, foi promulgada a *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* (LOEPS).

Apesar dos avanços aqui citados, em vários países latino-americanos as políticas públicas de apoio e incentivo às iniciativas de economia solidária são limitadas e contraditórias. Para Coraggio (2018, p.6), muitos desses programas “[...] *estuvieron lejos de cubrir el déficit de empleo estable y cuya sustentabilidad requería el apoyo continuo del Estado*”. Além disso, as iniciativas da economia popular foram fomentadas como micro empreendimentos mercantis, funcionais à reprodução da hegemonia do capital, tendo por base um discurso do espírito individualista empreendedor: “[...] *su funcionalización neoliberal como un “espacio de aguante” al que dirige un discurso emprendedorista mercantilista, individualista, mágico, una*

teología de la prosperidad como la que impulsan las corrientes evangélicas neo-pentecostales” (CORAGGIO, 2018, p. 12).

No Brasil, mesmo com os espaços públicos e incentivos governamentais proporcionados nos anos de 2003 a 2015, persistiram grandes desafios, dentre os quais a limitação de recursos financeiros e de estrutura institucional que não permitiram atender às demandas acumuladas dos empreendimentos econômicos solidários em âmbito nacional, especialmente quando se trata de atenção às necessidades de acesso a recursos e infraestrutura para a produção e comercialização de seus produtos e serviços. Além das limitações de recursos e de estrutura administrativa, o aparato legal e institucional da economia solidária no Brasil é muito frágil.

Entretanto, mesmo quando há um aparato institucional consolidado, como no caso do Equador, onde se avançou com a criação de dispositivos para normalizar, incorporar, promover e dar visibilidade à economia popular e solidária, as ações governamentais efetivamente implementadas têm sido insuficientes e, segundo Barona (2017), verifica-se um uso instrumental dos discursos do bem viver e da economia popular e solidária como instrumento de governança.

Algumas contradições nas relações que as iniciativas da economia solidária estabelecem com o Estado brasileiro são tratadas por Silva e Silva (2017a), considerando que a inserção das mesmas nas políticas públicas ocorreu como uma ação complementar de inclusão social pelo trabalho e a geração renda, não sendo considerada como uma estratégia de desenvolvimento. Além disso, conforme os autores, a racionalidade estatal mostrou-se antagônica à dimensão, valores e práticas de solidariedade, autogestão e cooperação no trabalho e na produção associada. Ou seja, a racionalidade burocrática e autoritária cristalizada no aparato estatal está baseada em valores de mercado que se opõem aos princípios e práticas da economia solidária e dificultam a concretização dessas políticas.

Essas contradições evidenciam as relações de poder no Estado, a partir do entendimento de que se configura como um espaço de disputas onde, em determinados contextos, as “diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas” (FALEIROS, 2009, 52). Trata-se da perspectiva posta por Poulantzas (1977; 1980) no sentido de que há uma relativa autonomia do Estado frente à ascensão das massas populares e de suas organizações políticas ao poder, pois "Mesmo quando a esquerda no poder consegue controlar, em sua hierarquia

formal, os devidos cumes, ou aparelhos dominantes do Estado, resta saber se ela controla realmente seus núcleos de poder real" (POULANTZAS, 1980, p.161).

Esses são aspectos importantes para análise desses governos de origem no campo das forças políticas de centro-esquerda na América Latina, considerando os conceitos de classe dominante, classe detentora e de classe reinante. De acordo com Poulantzas (1977; 1980), a classe dominante seria a fração hegemônica, cujos interesses predominam na política de Estado, enquanto a classe detentora controla e administra os centros de poder do aparelho do Estado e a classe reinante é a classe social ou fração de classe que assume "o papel de representação" política, mas não detém o poder, conforme explicita:

O fato da esquerda ocupar o governo não significa forçosa nem automaticamente que a esquerda controle realmente os, ou mesmo alguns, aparelhos de Estado. Tanto mais que essa organização institucional do Estado permite à burguesia, no caso do acesso das massas populares ao poder, permutar os lugares do poder real e poder formal (...). A unidade centralizada do Estado não reside numa pirâmide na qual bastaria ocupar o cume para garantir seu controle. (POULANTZAS, 1980, p.159)

No caso argentino, as políticas públicas de economia solidária adotaram um enfoque instrumental nos processos de formulação de programas e na adoção de determinadas estruturas de organização e procedimentos, ignorando e tolhendo princípios e práticas de “[...] *generar proyectos colectivos y de transformación social - como la producción de bienes y servicios socialmente útiles, la democracia organizacional y la propiedad colectiva e indivisible*” (CARUANA, 2016, p. 373).

Na Bolívia, apesar dos avanços discursivos e no ambiente institucional com a Constituição do país apontando na direção de uma economia plural, incorporando a economia solidária, o modelo de crescimento econômico que foi efetivamente impulsionado pelo governo reproduz o padrão hegemônico de expansão capitalista, fortemente centrado na produção primário exportadora, de modo que “[...] *las economías comunitaria y solidaria fueron desplazadas a los márgenes del modelo de crecimiento económico boliviano efectivamente promovido por el gobierno*” (WANDERLEY ET AL., 2015, p. 118).

O mesmo ocorre na Colômbia, onde, de modo geral,

El modelo solidario es excluido de las macro políticas económicas y sociales. Las políticas estatales para la economía solidaria se han reducido a un raquítico fomento de la asociatividad y a la exacerbación del control y supervisión que busca imponerle normas y modelos de control propias del sector privado lucrativo. (CARDENAS et al., 2018, p. 99)

Dessa forma, as políticas públicas inovadoras encontram limites para ampliar os avanços sociais que demandam a ampliação do acesso a uma maior proporção de renda e serviços públicos de melhor qualidade por parte da classe trabalhadora. O limite encontra-se no próprio Estado, ou seja, nas dificuldades de operar reformas contrárias aos interesses da fração hegemônica: "Para isso, seria necessário que o governo rompesse efetivamente com aquelas frações das elites dominantes a fim de ter apoio e governança baseados em outra configuração da frente política ligada a um bloco de poder popular" (SILVA E SILVA, 2017b, p. 48).

Considerando a análise de Poulantzas (1977), é possível compreender que, embora exista a possibilidade de que o aparato do Estado capitalista possa atender aos interesses das classes dominadas, promovendo avanços sociais e dando a impressão de buscar a redução das desigualdades, o objetivo é garantir as condições de reprodução do capital, ou seja, em última instância, atender os interesses políticos das classes dominantes.

Entretanto, a realidade atual na América Latina é ainda mais complicada e perversa diante da recente ascensão de governos com perfil ultraliberal e neoconservador que priorizam os interesses do mercado e atuam no sentido de restrição do Estado, sendo mínimo para a população mais pobre, implicando no desmonte das políticas públicas vinculadas aos direitos humanos e sociais.

A ECONOMIA SOLIDÁRIA SOB AS AMEAÇAS DO TOTALITARISMO NEOLIBERAL E DO NEOCONSERVADORISMO

Do ponto de vista político, atualmente dois aspectos predominam na América Latina: uma forte ofensiva neoliberal de redução de direitos sociais, combinada com uma perspectiva neoconservadora nas relações sociais de cunho moral, religioso e antidemocrático. O neoconservadorismo promove os valores tradicionais da meritocracia, responsabilizando cada indivíduo por sua condição de vida, encobrindo as causas e os efeitos da exploração e expropriação do sistema capitalista, alimentando o ódio contra pessoas, promovendo o racismo e a violência social, étnica, sexista e homofóbica, criminalizando movimentos sociais que lutam pelos direitos humanos, chegando ao extremo do extermínio de indivíduos desses segmentos. Expressa uma nova forma de totalitarismo que, segundo Chauí (2019), impõe a concepção de uma sociedade homogênea orientada pelos valores do mercado e que, por consequência, "recusa a heterogeneidade social, a existência de classes sociais, a pluralidade de modos de vida, de comportamentos, de crenças e opiniões".

Os atuais governos conservadores se comprometem com políticas econômicas orientadas pelos interesses do capital financeiro, promovendo ajustes fiscais com base em cortes de investimentos sociais e aumentos de tarifas de serviços públicos, reformas trabalhistas e desmonte de sistemas de seguridade social. Ao refletir sobre esta situação na Argentina, Coraggio (2018, p. 7) constata que:

[...] sufrimos ahora el regreso pleno del programa neoliberal, con sus planes de apertura destructiva del mercado interno y de ajuste del gasto público, particularmente del social, profundizando el desempleo y la pobreza, reiterando la focalización de las políticas sociales aunque sufran una continua degradación real, cuantitativa y cualitativa.

Em diversos países da América Latina¹⁴ reforçam-se os argumentos neoliberais baseados na competitividade e na mercantilização de todos os aspectos da vida e da natureza, reforçando o individualismo nos programas de empreendedorismo competitivo. O conhecimento e a educação são concebidos como "capital humano"¹⁵, conceito que explica a ascensão do sistema escolar e do mercado de trabalho em função da capacidade empreendedora, do talento e do comprometimento do indivíduo. Essa concepção está relacionada à perspectiva de rebaixamento de direitos e de redução do custo da força de trabalho. Na base da questão está a máxima exploração do trabalho e a manutenção do baixo nível de competitividade das nações latino-americanas em nível internacional, aprofundando a dependência.

Outro desafio que merece atenção refere-se aos padrões autoritários de gestão com processos crescentes de desvalorização dos instrumentos de participação e controle social juntamente com uma campanha midiática de desmoralização das forças políticas de esquerda e de criminalização dos movimentos sociais, limitando o exercício do poder político. É perceptível que, de acordo com o pensamento de Poulantzas (1977), os estados latino-americanos restauram a plena hegemonia das classes dominantes, organizando e unificando o bloco no poder, desorganizando e dividindo as classes dominadas, causando curto-circuito nas suas organizações políticas específicas.

Esses retrocessos atingem as recentes conquistas de políticas públicas voltadas ao fomento e fortalecimento da economia solidária que resultaram de processos de mobilização social e política dos trabalhadores para conquista de direitos na América Latina. No caso brasileiro, segundo Silva (2018, p. 13), as políticas públicas de economia solidária foram

¹⁴ Além do Brasil, ocorreram retrocessos políticos no Chile, Equador, Bolívia e Uruguai, entre outros países.

¹⁵ A teoria do "capital humano" incide diretamente nas reformas dos currículos escolares que priorizam o método em detrimento do conteúdo, limitando o acesso das classes populares ao conhecimento historicamente produzido.

extremamente limitadas com redução institucional e perda de recursos: "O fato é que em 2018 o orçamento da Subsecretaria Nacional de Economia Solidária representava pouco mais de 14% do que fora previsto para 2015". Em 2019, com a ascensão de um governo da extrema direita no Brasil, o Ministério do Trabalho e a Subsecretaria Nacional de Economia Solidária foram extintos, além de diversos outros órgãos que haviam incorporado a economia solidária em seus planos, programas e ações emancipatórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada mostra que, apesar de suas fragilidades, as iniciativas de economia solidária têm potencial para avançar em uma perspectiva estratégica orientada para a construção de novas dinâmicas de sustentabilidade do desenvolvimento com geração e redistribuição social da riqueza. Nas atuais condições, essas estratégias econômicas alternativas são criadas e incentivadas, sobretudo, para atender às necessidades de acesso ao trabalho, viabilizar pequenas iniciativas de produção, gerar renda para pessoas em situação de pobreza e promover o resgate humano de pessoas historicamente excluídas dos processos de desenvolvimento (jovens, mulheres, catadores de materiais recicláveis, trabalhadores sem-terra, pessoas que sofrem de transtornos mentais etc.). Além disso, têm o potencial de articular povos originários em torno de plataformas de lutas comuns, da defesa da terra, da água, das sementes, de suas visões de mundo, tradições, modos de vida e outras dimensões da vida plena.

Porém, no atual contexto de retrocessos políticos, as organizações de economia solidária precisam enfrentar desafios estruturais e de curto prazo que limitam suas capacidades políticas para conquistar um ambiente societário e institucional favorável à sua expansão. Dessa forma, as políticas públicas devem ser disputadas como parte do processo mais amplo de enfrentamento político da hegemonia do capital, das atuais condições de transformação dos interesses das classes dominantes em decisões políticas que são asseguradas pelo Estado capitalista. As lutas populares questionam a ideologia do Estado neutro, de uma instituição que está acima da sociedade e garante a coesão social, bem como revelam a natureza real do exercício do poder, fazendo despertar a ação de classe no interior do Estado.

Em um contexto adverso, a resistência também se expressa na capacidade de promover atividades produtivas sustentáveis com condições dignas de trabalho, combinadas com lutas mais amplas para defender os direitos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais. Para tanto é necessário construir espaços de unidade entre as organizações da economia popular

e solidária e as lutas contra hegemônicas dos diferentes movimentos de direitos humanos, feministas, socioterritoriais, dos camponeses, indígenas, quilombolas, entre outros sujeitos que buscam a transformação social. Em outras palavras, o esforço atual deve ser direcionado a viabilizar as atuais estratégias econômicas alternativas como expressão da continuidade das lutas contra a exploração e a dominação, mantendo acesa a chama do desejo de autogestão dos povos.

REFERENCIAS

- ACEVEDO-OSORIO, A.; SANTOYO-SÁNCHEZ, J. S.; GUZMÁN, P.; JIMÉNEZ-REINALES, N. La Agricultura Familiar frente al modelo extractivista de desarrollo rural en Colombia. *Gestión y Ambiente*, [S.l.], v. 21, n. 2Supl, p. 144-154, dic. 2018. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/73925/69701>>. Acesso em: 18/11/2019.
- ANTUNES, R. **O Privilégio da Servidão**. O novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boi Tempo, 2018.
- BARONA, C. C. El sistema económico popular y solidario en Ecuador. Debate y alcances del proceso en el régimen del “Buen Vivir”. Em: MEYER, Raúl G. **Ensayos sobre economía cooperativa, solidaria y autogestionaria**. Santiago: Ed. Forja, 2017.
- BARONA, C. C. & RHON, R. R. El Buen Vivir. ¿Una alternativa al neoliberalismo? **Pensamiento al margen**, n. 4, 2016. Disponível em: <<http://www.pensamientoalmargen.com>> Acesso em 23/03/2019.
- BONFIL, G. El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización. Em: ARAVENA, F. R. **América Latina: etnodesarrollo y etnocidio**. San José: Euned/Flacso, 1982.
- CÁRDENAS, M. S. A.; SALAZAR, H. E. Z.; FUENTES, E. N. C. **Panorama de políticas públicas para la economía social y solidaria en Medellín con relación a experiencias de otros países de Europa y América Latina**. Medellín: Universidad Católica Luis Amigó, 2018.
- CARUANA, M. E. C. Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LXI, n. 227, mayo-agosto de 2016, pp. 349-378.
- CHAUÍ, M. **Neoliberalismo: a nova forma do totalitarismo**. Artigo Publicado no sítio "A Terra é Redonda" em 06/10/2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo/>> Acesso em: 21/10/2019.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. **Panorama Social de América Latina - 2018**. Santiago: Cepal. Disponível em:
<<https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>> Acesso em 20/01/2019.

Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD. **Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2018**: el poder, las plataformas y la quimera del libre comercio. Nueva York y Ginebra: ONU, 2018. Disponível em:
<https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdr2018_es.pdf> Acesso em: 20/11/2019.

CORAGGIO, J. L. Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo. **Revista Otra Economía**, 11(20): 4-18, julio-diciembre 2018. Disponível em:
<<https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14771>> Acesso em 22/03/2019.

FALEIROS, V. P. **A Política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2009.

GRABOIS, J.; PÉRSICO, E. **Organización y economía popular: nuestra organización**. Buenos Aires: CTEP, 2014. Disponível em: <<http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>> Acesso em: 19/11/2018

LUXEMBRURGO, R. **Reforma ou revolução**. São Paulo: Expressão popular, 2019.

NASCIMENTO, C. **Do Beco dos Sapos aos canaviais de Catende**. Marília: Lutas anticapital, 2019.

OXFAM. **Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina**. Oxford: Oxfam Internacional, 2016. Disponível em: <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf> Acesso em 20/10/2018

MARTINEZ, M. O. **La Economía Solidaria como generadora de procesos de aprendizaje: el caso de la moneda comunitaria Túmin**. 2016. Maestría en Investigación Educativa – Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México.

PASTORE, R. & ALTSCHULER, B. Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad. **Eutopía**, Número 7, julio 2015, págs. 109-128.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. **Tendências do IDH do Brasil com base em dados de séries temporais consistentes**. Disponível em:
<<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2018/brasil-mantem-tendencia-de-avanco-no-desenvolvimento-humano-mas.html>> Acesso em 20/04/2019

POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: Poulantzas, Nicos (Org.). **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Constitución de La República del Ecuador**. Quito: Asamblea Constituyente, 2008.

SILVA, R. M. A. Desafios da Economia Solidária no Atual Cenário Político e Econômico Brasileiro. In: **Economia solidária em debate**: relatos do Encontro Goiano de Economia Solidária (EGESOL). Goiânia: UFG, 2018, p. 09-18.

SILVA, R. M. A.; SILVA, R. B. A construção do ambiente institucional da economia solidária no Brasil: dilemas e contradições. Em: Oliveira, Iris M. *et al.* (orgs.). **Desigualdade social e políticas sociais**: estudos sobre expressões da questão social e políticas de enfrentamento a pobreza na cidade e no campo. Jundiaí (São Paulo): Paco, 2017a.

SILVA, R. M. A.; SILVA, R. B. Desafios conjunturais da construção de um projeto nacional popular e democrático no Brasil. **Revista Trilhas Filosóficas**, Caicó/RN, ano 10, n. 1, Jan.-Jul. 2017b, p. 33-65. Disponível em:
<<http://periodicos.uern.br/index.php/trilhasfilosoficas/article/view/3062/0>> Acesso em: 20/03/2018.

SINGER, P. I. **Uma utopia militante**. Repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

SINGER, P. I. **Autogestão e economia solidária**. Cidade Futura. n. 2., Florianópolis, 2000.

SINGER, P. I. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

SINGER, P. I. Economia Solidária como ato pedagógico. In: Kruppa, S. M. P. **Economia solidária e educação de jovens e adultos**. Brasília: Inep, 2005.

SINGER, P. I.; SCHIOCHET, V. La construcción de la economía solidaria como alternativa al capitalismo. En: Coraggio, J. L. (org.). **Economía social y solidaria en movimiento**. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

WANDERLEY, F. (Coord.); SOSTRES, F.; FARAH, I. **La economía solidaria en la economía plural. Discursos, prácticas y resultados en Bolivia**. La Paz: Ed. HEGOA – CIDES, 2015.

Recebido em 16 de novembro de 2021

Aprovado em 22 de janeiro de 2022

Publicado em 07 de fevereiro de 2022