

## Índice

**Presentación..... 11**

### Dossier

**La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)**

Coordinado por Rocío Soledad Poggetti

La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)

**Rocío Soledad Poggetti ..... 15**

Notas sobre economía popular, social y solidaria en gobiernos progresistas latinoamericanos y sus vínculos con la valorización de organizaciones

**Juan Fernando Álvarez, Daniel Francisco Nagao Menezes ..... 27**

Desarrollo Institucional de la Economía Social y Solidaria en Brasil – Del Gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995) a Jair Bolsonaro (2022)

**Daniel Francisco Nagao Menezes ..... 51**

Gobierno progresista e inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay (2006-2019)

**Juan Pablo Martí ..... 83**

Economía social en los márgenes agrarios. Asociaciones y agentes productivos en la agroindustria yerbatera argentina (1991- 2021)

**Lisandro Ramón Rodríguez..... 111**

*Parte abierta*

La industria tabacalera argentina durante las reformas del Estado y la desregulación económica: Estado nacional, empresas y gobiernos provinciales (1990-2001)

**Hugo Ariel Rossi..... 137**

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

**Federico Daniel Naspleda..... 169**

*Reseñas*

El cooperativismo agropecuario argentino entre el Estado y el mercado. Actores y procesos en perspectiva histórica

**Cristian Wilson ..... 213**

**Directrices para autores/as ..... 217**

# **Desarrollo Institucional de la Economía Social y Solidaria en Brasil – Del Gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995) a Jair Bolsonaro (2022)**

Daniel Francisco Nagao Menezes<sup>1</sup>

## **Resumen:**

El presente estudio de carácter bibliográfico y tono ensayístico aborda los retrocesos de la política pública de economía solidaria en Brasil, cuestionando la pérdida de importancia de esta a partir del avance de la agenda neoliberal y el cambio de proyecto político derivado de los últimos acontecimientos en el ámbito político y económico del país y del mundo (crisis económica mundial de 2008, juicio político a la presidenta Dilma Rousseff, gobierno interino de Michel Temer, avance del neoconservadurismo en Europa y Estados Unidos, elección de Jair Bolsonaro). Para ello, se utilizó la teoría social crítica para fundamentar las líneas de interpretación sobre las características y consecuencias del neoliberalismo para las políticas sociales. El análisis de los efectos de la política económica neoliberal en el campo del derecho al trabajo autogestionario y solidario permite dilucidar el proceso de (des) democratización vigente. A modo de conclusión, se destaca que la casi extinción en curso de la política de economía solidaria revela, por lo tanto, otro caso emblemático del vaciamiento de la actuación del Estado brasileño en la garantía de los derechos de la clase trabajadora.

## **Palabras clave:**

Instituciones, neoliberalismo, política social, economía solidaria.

---

<sup>1</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie  
Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico  
ORCID: 0000-0001-9151-5699  
Correo: nagao.menezes@gmail.com

## **Abstract**

This bibliographic study addresses, with an essay tone, the setbacks of the public policy of solidarity economy in Brazil, questioning the loss of importance of this from the advance of the neoliberal agenda and the change of political project derived from the latest events in the political and economic sphere of the country and the world (global economic crisis of 2008, impeachment of President Dilma Rousseff, interim government of Michel Temer, advance of neoconservatism in Europe and the United States, election of Jair Bolsonaro). For this, critical social theory was used to support the lines of interpretation on the characteristics and consequences of neoliberalism for social policies. The analysis of the effects of neoliberal economic policy in the field of the right to self-management and solidarity work allows elucidating the current (de)democratization process. As a conclusion, it is highlighted that the ongoing near extinction of the solidarity economy policy reveals, therefore, another emblematic case of the hollowing out of the performance of the Brazilian State in guaranteeing the rights of the working class.

## **Key-words:**

Institutions , neoliberalism , social solicy, solidarity solics

## **Introducción**

Promulgada el 5 de octubre de 1988, la actual Constitución Federal Brasileña fue declarada, en palabras del entonces Presidente de la Asamblea, Diputado Ulysses Guimarães, “el documento de la libertad, la dignidad, la democracia, la justicia social en Brasil”. A pesar de esta consagración, después de más de 30 años de este logro histórico, Brasil aún sufre graves problemas sociales de exclusión y pobreza que siguen siendo irresolubles para la mayoría de los ciudadanos.

Los derechos sociales proclamados en el artículo 6 de la Constitución brasileña son la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia, la asistencia a las personas sin

hogar, entre otros. El carácter universal de las políticas sociales en Brasil fue sin duda un paso hacia el proyecto de desarrollo nacional inclusivo.

La vigorosa reanudación de la ideología neoliberal excluyente introducida en Brasil a principios de la década de 1990 impuso, desde entonces, restricciones ineludibles a las medidas de protección social, una vez formuladas para resolver los daños derivados del mercado autorregulado, descalificando así el ejercicio efectivo de la democracia. Compromete la razón de ser del Estado Democrático de Derecho, las garantías sociales, profundizando las desigualdades sociales y la pobreza.

Este artículo bibliográfico con tono ensayístico aborda los retrocesos de la política pública nacional de economía solidaria en Brasil y su relación con el avance de la agenda neoliberal y el cambio en el proyecto político derivado de los últimos acontecimientos en el escenario político y económico del país y el mundo (crisis económica de 2008, juicio político a la presidenta Dilma Rousseff, gobierno de Michel Temer, avance del neoconservadurismo en Europa y Estados Unidos, elección de Jair Bolsonaro). El objetivo de este texto es, por tanto, problematizar el desmantelamiento de dicha política en el país, recurriendo a la teoría social crítica para develar el impacto del neoliberalismo en el encogimiento de las estrategias para enfrentar el desempleo al desprestigiar la autogestión y el trabajo solidario, acentuando los valores individualistas en la lógica competitiva y despreciando los valores democráticos.

El artículo pretende contribuir a la discusión teórica y práctica sobre el estado irreconciliable entre el neoliberalismo y la democracia, demostrando a través del caso reciente (desde la crisis política que culminó con el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff hasta el mandato en curso del presidente Jair Bolsonaro) de desinversión público en la economía solidaria, acompañado del movimiento de desincentivar la participación social en el proceso de gestión de las políticas públicas, implicando la reducción del Estado en la atención de las demandas de derechos sociales.

## **Los nuevos contornos de las políticas sociales frente a los “ajustes” neoliberales**

Las políticas sociales surgieron de la confluencia de los movimientos del auge del capitalismo con la Revolución Industrial, las luchas de clases y el desarrollo de la intervención estatal (Behring y

Boschetti 2017). Por lo tanto, las políticas sociales no pueden pensarse como desconectadas del análisis de la relación capital/trabajo a partir del siglo XIX (Silva 2017).

Sin embargo, a lo largo del desarrollo del capitalismo, las políticas sociales tuvieron más o menos espacio para variar según la lógica de acción e injerencia del Estado en cada momento, siguiendo el ejemplo de los contornos diferenciados adoptados por el Estado liberal y el Estado social. Behring y Boschetti (2017) concluyen que tanto en el Estado liberal como en el Estado social hay reconocimiento de derechos sociales, sin por ello cuestionar las determinaciones del modo de producción capitalista.

Los hallazgos de los autores ayudan a comprender la lógica intervencionista del Estado a favor del desarrollo capitalista, que sólo se lleva a cabo a través del proceso de acumulación vía concentración/centralización del capital y explotación de la fuerza de trabajo para extraer plusvalía, aunque la trabajadores ocupados y desempleados disfrutaran de relativa asistencia a sus necesidades básicas.

Los primeros años de la década de 1930 a 1970 marcaron el desarrollo de los Estados de Bienestar europeos y el New Deal norteamericano, ambos guiados por una política intervencionista que asumía la protección social de todos los ciudadanos, patrocinando o regulando fuertemente los sistemas nacionales de salud, educación, vivienda, bienestar y Asistencia Social, regulando las relaciones laborales y los salarios y garantizando la renta en caso de desempleo.

Las críticas al Estado intervencionista y del Bienestar adquieren cuerpo teórico incluso en 1944 a través del libro “Camino de servidumbre”, de Friedrich Hayek. Sin embargo, no encontraron inmediatamente terreno para su aplicación práctica, ya que el capitalismo avanzado estaba experimentando una fase de crecimiento sin precedentes en ese momento.

Solamente en 1973, con la llegada de la gran crisis del petróleo, el neoliberalismo se extendió como ideología, culpando al desmedido poder de los sindicatos y del movimiento obrero en las presiones por los salarios y el aumento del gasto público como principal causante de la recesión económica, encontrando apoyo político y convirtiéndose en práctica en los gobiernos de Margareth Thatcher en Inglaterra en 1979 y en el gobierno de Reagan en Estados Unidos en 1980 (Anderson 2008).

Es en América Latina, sin embargo, donde se desarrolla la primera experiencia del neoliberalismo contemporáneo bajo la dictadura de Pinochet, en 1973, incluyendo programas basados en la desregulación,

el desempleo masivo, la represión de los sindicatos, la redistribución del ingreso a favor de los ricos, la privatización de los bienes, suponiendo la abolición de la democracia y la instalación de una de las dictaduras militares más crueles de la posguerra (Anderson 2008).

El neoliberalismo busca enmarcar todas las acciones humanas en el dominio del mercado. En este sentido, no hay compromiso con la democracia en su lógica. Por el contrario, los movimientos democráticos representan en realidad obstáculos al libre funcionamiento del mercado, frente a la perspectiva de inclusión social inmanente a la democracia, que contrasta con el mecanismo de la desigualdad, motor de la lógica competitiva del mercado, que a su vez requiere considerables cambios en la comprensión de cuál es el papel del Estado.

Os Estados tornaram-se elementos-chave dessa concorrência exacerbada, procurando atrair uma parte maior de investimentos estrangeiros pela criação de condições fiscais e sociais favoráveis à valorização do capital. Assim, contribuiriam amplamente para a criação de uma ordem que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir “direitos adquiridos” considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam à lógica assistencial privada (Dardot y Laval 2016, 199).

A su manera, la lógica neoliberal destruye la idea solidaria basada en dispositivos de aseguramiento colectivo obligatorio, presente en el funcionamiento del estado social, reemplazándola por la idea del estado empresarial o estado empresa, a través del cual el individuo será plenamente responsables de su enriquecimiento o empobrecimiento, ya que les corresponderá protegerse individualmente, invirtiendo en su educación o formación profesional para escapar del desempleo.

Harvey (2014) ya explicaba que el proceso de neoliberalización implicó mucha “destrucción creativa” no solo en el campo de la acción del Estado, sino también en las divisiones del trabajo, en las relaciones sociales, en la promoción del bienestar social, en las combinaciones de tecnologías, en formas de vida y pensamiento y en actividades productivas.

Con base en supuestos analíticos similares a Harvey (2014) y Dardot y Laval (2016), Chauí (2019) designa al neoliberalismo como el “nuevo totalitarismo” por dos razones: primero, porque se basa en

la afirmación de la imagen de una sociedad homogénea, rechazando la heterogeneidad social, la existencia de clases sociales, la pluralidad de formas de vida, creencias y opiniones, costumbres, gustos y valores; segundo, porque en los totalitarismos anteriores el Estado era el espejo y el modelo de la sociedad, mientras que el totalitarismo neoliberal hace que la sociedad se convierta en el espejo del Estado, definiendo todas las esferas sociales y políticas no sólo como organizaciones, sino, teniendo como referente central el mercado, como un tipo particular de organización.

La violencia neoliberal sobre la relación Estado-Sociedad tiene lugar precisamente en este ataque al principio solidario que regula la vida en sociedad:

Deixando de ser considerada uma instituição pública [o Estado] regida pelos princípios e valores republicano-democráticos, passa a ser considerado homogêneo ao mercado. Isto explica por que a política neoliberal se define pela eliminação de direitos econômicos, sociais e políticos garantidos pelo poder público, em proveito dos interesses privados, transformando-os em serviços definidos pela lógica do mercado, isto é, a privatização dos direitos, que aumenta todas as formas de desigualdade e exclusão. O neoliberalismo vai além: encobre o desemprego estrutural por meio da chamada uberização do trabalho e por isso define o indivíduo não como membro de uma classe social, mas como um empreendimento, uma empresa individual ou “capital humano”, ou como empresário de si mesmo, destinado à competição mortal em todas as organizações, dominado pelo princípio universal da concorrência disfarçada sob o nome de meritocracia (Chauí 2019).

En el campo de los derechos sociales, según Draibe (1993) y Behring y Boschetti (2017), existe un dilema no resuelto entre la política económica neoliberal y la política de protección social en una relación de sumisión de la segunda a los imperativos de la primera, justificada por el contexto de crisis fiscal, cultural y política de los Estados del Bienestar desde finales de los años setenta.

En el caso brasileño, las estrategias neoliberales tomaron forma, bajo diferentes agendas, en los gobiernos de Collor (1990 – 1992), Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Lula (2003 – 2010), Dilma Rousseff (2011 – 2016), Michel Temer (2016 – 2018) y Jair Bolsonaro (2019 – 2022).

Saad Filho y Morais (2019), analizando la trayectoria de la economía, la sociedad y el sistema político brasileños, delimitan dos momentos históricos distintos: primero, la transición democrática (1974-1988) basada en una lógica inclusiva que fomentó la expansión de la ciudadanía y la construir un estado de bienestar; segundo, la transición neoliberal (1988-1999) a partir de la lógica excluyente creada a partir de la financiarización, el deterioro de las condiciones de vida y trabajo de las mayorías y la concentración del ingreso.

Con base en este marco temporal analítico, Saad Filho y Morais (2019) entienden la elección del Partido de los Trabajadores (PT) en 2002 como un hito en la reacción a las inequidades e ineficiencias del neoliberalismo. Así, durante el primer mandato del presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), el favorable escenario económico mundial permitió al gobierno del PT implementar políticas distributivas marginales tolerables a los intereses de las clases medias y altas.

Sin embargo, la crisis económica mundial de 2008 y sus consecuentes repercusiones en la economía brasileña afectaron en gran medida los arreglos políticos de los gobiernos del PT en una compleja red de relaciones sociales e intereses en conflicto que, a su vez, culminó en el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff, resultado del golpe de estado de 2016 que creó el gobierno de Michel Temer.

El gobierno de Michel Temer (2016-2018) se apresuró a imponer una “variedad excepcionalmente excluyente del neoliberalismo”, expresión de Saad Filho y Morais (2019). El primer “ajuste” neoliberal se produjo a través de la Propuesta de Reforma Constitucional (PEC) 55/2016, que prevé la congelación del gasto público por un plazo estimado de 20 años, alcanzando los Presupuestos Fiscal y de Seguridad Social y para todos los organismos y Poderes de la Unión. Luego vinieron las propuestas de Reforma Previsional (PEC 287/2016) y Reforma Laboral (Ley 13.467/2017), que en general inciden negativamente en las condiciones de sobrevivencia de la clase trabajadora.

Según los críticos, la PEC 55/2016 es la expresión del movimiento ideológico neoliberal que reducirá las inversiones públicas en las áreas de educación y salud, además de impactar negativamente los salarios

mínimos. Por otro lado, las reformas previsional y laboral justificadas por la “brecha” de las cuentas públicas y la necesaria “modernización” de las relaciones laborales, respectivamente, reflejan las imposiciones del neoliberalismo.

Para las políticas sociales, el proyecto político económico neoliberal efectúa una “fuerte tendencia a quitar responsabilidad” al Estado, alejándolo de su lugar constitucional y permitiendo la operacionalización práctica de lo que Behring y Boschetti (2017) denominan la “tendencia del neoliberalismo” para políticas sociales – privatización, focalización/ selectividad y descentralización.

En cuanto a la privatización de las políticas sociales, Behring y Boschetti (2017) perciben al menos tres consecuencias que no están directamente relacionadas con el discurso explícito de mejorar la calidad de los servicios públicos: 1) la formación de un nicho rentable para el capital, 2) el movimiento de transferencia de capital – de público a privado, y 3) un proceso de dualidad discriminatoria en el que los más ricos acceden a servicios de mejor calidad mientras que los más pobres se conforman con servicios precarios.

En cuanto al carácter selectivo y focalizado de las políticas sociales, los “programas de emergencia”, aunque necesarios, son insuficientes para enfrentar el “tema social” porque consolidan las desigualdades, mientras que, al desvincularse de mecanismos efectivos de control, tienen una fuerte tendencia al asistencialismo, arbitrariedad en la elección de los grupos que serán beneficiados y estigmatización social de los beneficiarios por la “segmentación de la ciudadanía” que se fortalece en la distinción entre políticas para pobres y políticas para ricos.

Siguiendo la misma orientación analítica de los autores mencionados, Vicente Faleiros (2018, 67) afirma que:

A tensão entre a privatização e mercadorização dos serviços e benefícios sociais e sua publicização e desmercadorização é inerente às contradições entre capital e trabalho e Estado e sociedade, pois o Estado é perpassado por interesses de capital e dos trabalhadores e de outros segmentos organizados. Na ótica capitalista, o Estado deve garantir as condições para o financiamento do mercado, enquanto para os não capitalistas o Estado é garantia dos direitos de ter necessidades atendidas por critérios fora do

mercado. As pressões e contrapressões resultam num pacto dinâmico conforme as forças econômicas e políticas.

Es el *modus operandi* empresarial el que dirige la implementación de las políticas sociales en el contexto neoliberal, dada la formación, denominada por Faleiros (2018), de “complejos socio-estatales-empresariales-financieros” a través de los cuales ciertos grupos de profesionales introducen la producción de sofisticados y tecnificados servicios, vinculados a empresas multinacionales y financieras, reproduciendo las desigualdades sociales al excluir a las masas populares.

Además del aspecto mencionado, la relación, en cierta medida inversa, entre la valorización de la fuerza de trabajo y el potencial de extracción de plusvalía. Lo que quiere decir que las políticas públicas dirigidas a la educación, la formación para la empleabilidad y la salud pueden, además de incrementar los gastos del Estado, promover el crecimiento del valor de la fuerza de trabajo, reduciendo, a su vez, la tasa de sobreocupación. Cabe señalar, sin embargo, que en Brasil, desde la perspectiva de Behring y Boschetti (2017), se adopta la opción de gestión de la pobreza, a través de la cual cobran notoriedad los programas de asistencia social exclusivos para los grupos más vulnerables de la sociedad.

Sin embargo, por otro lado, durante las administraciones de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) y del PT (2003 – 2016), estuvieron en vigor en Brasil un conjunto de transformaciones institucionales y sociopolíticas que modificaron sustancialmente la naturaleza y la forma de implementación de las políticas sociales en Brasil, con el fin de garantizar canales de participación y eficiencia a la gestión pública. Entre ellos se destacan: la mayor participación de las entidades federativas subnacionales y la permeabilidad estatal popular para la participación, los instrumentos de planificación de mediano plazo y asignación de recursos a través de los cuales los intereses de cada área específica necesitan construir sus propios arreglos para el mantenimiento y garantía de estos recursos.

Las contradicciones que crecen en esta imposible combinación de intereses entre capital y trabajo abrieron paso a una serie de políticas públicas en las que se fusionaron lineamientos de mercado e ideas de desarrollo social y calidad de vida, cuyos días se acortaron por el cambio de proyecto político. Como resultado de los últimos acontecimientos en el ámbito político y económico del país: juicio político a la presidenta Dilma

Rousseff, gobierno interino de Michel Temer y elección de Jair Bolsonaro; como ejemplo, citamos la Política Nacional de Economía Solidaria que será abordada en la siguiente sección de este artículo.

## **El Marco Jurídico como proceso de fortalecimiento de los arreglos productivos de la Economía Solidaria**

En Brasil, el debate sobre las directrices que componen la llamada economía solidaria se ha intensificado desde principios de la década de 2000, para caracterizarla cada vez más como un fenómeno sociológico con diferentes perspectivas de análisis en el campo de las ciencias sociales. Este auge en el ámbito académico se puede observar en diferentes países, aunque cada uno tiene sus particularidades que determinan su marco conceptual y empírico.

Cabe señalar que las primeras cooperativas en Brasil nacieron de representantes de una clase económica (especialmente los ferroviarios que representaban una “elite” laboral en ese momento), todos vinculados al consumo, apoyados por las grandes empresas (empresas de transporte ferroviario). Actualmente no existe un sesgo puramente popular en las primeras cooperativas brasileñas, sino un fuerte sesgo empresarial.

En el campo legal, la gran innovación ocurrió solo en el gobierno de Vargas, a través del Decreto 22.239, del 19 de diciembre de 1932, el primer documento que regula el cooperativismo en Brasil. Antes de eso, solo existían el Decreto 979 de 1903 y el Decreto 1.637 de 1907, que abordó superficialmente a las cooperativas, estableciendo que las cooperativas adoptan la forma jurídica de una sociedad mercantil existente, como sociedad anónima o sociedad limitada.

Con la Ley 5.764, del 16 de diciembre de 1971, se creó legalmente el sistema OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), con actividades que comenzaron al año siguiente en la sede de la organización en Brasilia, capital de Brasil. La idea central de la Ley 5.764/71 fue la concentración de cooperativas agrícolas para organizar las exportaciones brasileñas de bienes primarios. Independientemente de la caracterización errónea de los ideales cooperativos que fueron infringidos por la ley, el contexto internacional, ya sea con los choques petroleros o el cambio en los padrones de producción (modelo fordista), impidió el avance del cooperativismo en el país y redujo significativamente el el padron

socioeconómico nacional, impidiendo la continuidad del proyecto de desarrollo nacional de Getúlio Vargas.

Desde 1971 hasta finales de los 90 hay un lapso de tiempo en la legislación cooperativa, interrumpido por la Ley de Cooperativas Sociales – Ley 9.867 del 10 de noviembre de 1999. Esta ley fue una copia mal elaborada de la legislación italiana de cooperativas sociales y su misión era la inclusión de personas con limitaciones físicas, psíquicas o civiles.

La Constitución Federal de 1988 también trajo algunas innovaciones, sin embargo, sin crear un cambio estructural en el cooperativismo brasileño, que, desde su formación, ha sido elitista y dirigido a la organización de grandes empresas económicas. Aunque en la práctica existen empresas populares, la mayoría de ellas informales, nunca ha existido en Brasil un marco legal capaz de regular y promover la Economía Social y Solidaria, como es el caso en otros países de América Latina.

En el caso brasileño, el campo de la economía social y solidaria designa un conjunto de experiencias colectivas de trabajo, producción, comercialización y crédito, moldeadas a partir de principios solidarios y asociativos. En términos organizacionales, los segmentos básicos que la definen se pueden caracterizar así: i) empresas solidarias, que agrupan a los trabajadores desde una perspectiva asociativa y autogestionaria para realizar distintas actividades económicas, que pueden ser de producción, prestación de servicios, comercialización, finanzas y consumo; ii) las denominadas entidades de apoyo y promoción, que consisten en organizaciones civiles bajo diferentes formatos organizativos, tanto públicos como privados, que brindan servicios de asesoría en general a empresas y otras experiencias de economía solidaria; iii) representantes de los organismos estatales, en todos los ámbitos federativos, que directa o indirectamente desarrollen programas gubernamentales de apoyo a la economía solidaria; y iv) los órganos de representación y articulación política de los diversos segmentos y actores, en el ámbito de los movimientos sociales, responsables de coordinar los debates y movilizaciones nacionales, cuya máxima instancia a nivel nacional es el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES) (Gaiger 2013).

En Brasil, debido a la ausencia de una legislación mínima sobre Economía Social y Solidaria, la dimensión política comprende la interacción de intereses y fuerzas presentes en el aparato del Estado, determinando las directrices de gobierno, lo que se pretende hacer y lo

que se debe hacer, expresando claramente preferencias y prioridades, opciones que representan matices ideológicos y representaciones de grupos de poder capaces de dar forma a las políticas públicas a nivel gubernamental. En este escenario, la ESS se ha presentado como un campo pendular, a veces reconocida en su relevancia como objeto de política pública, a veces tratada como marginal, o simplemente relegada a la ignorancia. Este carácter de péndulo, a su vez, revela otro componente de la fragilidad de la ESS en el contexto latinoamericano, donde se han ido sucediendo y alternando gobiernos a veces sensibles a los principios de la ESS, a veces adversos.

La única excepción fue la Ley 12.690 del 19 de julio de 2012, que regula las Cooperativas de Trabajo. Esta nueva ley relativiza algunos puntos de la ley 5.764/71, que trae requisitos inalcanzables para las pequeñas empresas, sin embargo, no aborda cuestiones estructurales del cooperativismo y la economía social y solidaria en Brasil. La ley pretendía combatir las cooperativas de trabajo, sin preocuparse por construir una política cooperativa o de inclusión social a través del trabajo.

En ese sentido, se debe analizar la institucionalización de la Economía Social y Solidaria en Brasil. No existe una legislación específica para las ESS, sin embargo, existen políticas públicas para promover los emprendimientos. Si bien, a lo largo de la década de 1990, hubo políticas públicas ocasionales dirigidas indirectamente a las empresas solidarias, especialmente en las áreas rurales, fue con la creación del SENAES en 2003 (primer año del gobierno de Lula), vinculado al Ministerio de Trabajo y Empleo, que se avanzó en la institucionalización de un pliego de demandas retenidas por los distintos movimientos sociales, urbanos y rurales, de políticas públicas que incentiven la generación de trabajo y renta, que permitan la implementación, desarrollo y continuidad de las actividades en el campo de la ESS. A continuación, se presentarán las principales acciones del SENAES, su perspectiva de acción transversal en la conformación de políticas públicas con otras esferas del Ejecutivo Federal, la dinámica de aportes presupuestarios del 2003 al 2017, los Programas y Acciones de la Secretaría, permitiendo un análisis de su desempeño durante 15 años. Luego de este período, se inició su desmantelamiento en 2017 y su extinción definitiva en 2019, señalando el retiro de la ESS de la agenda pública en el período más reciente, corroborando la percepción de fragilidad de la institucionalización de la

ESS, con algunas excepciones regionales como el Estado de Bahía o la ciudad de Araraquara, en el Estado de São Paulo.

El SENAES fue creado por el Decreto N° 4.764, de 24 de junio de 2003, como reconocimiento, por parte del Estado brasileño, de un proceso de transformación social provocado por la amplia crisis laboral que azotaba al país desde la década de 1980. Defensa contra la exclusión social y como mecanismo de inserción socioeconómica (Singer, 2004), así como alternativa a la forma capitalista de organizar las relaciones sociales de los seres humanos entre sí y con la naturaleza (Mance, 2006). SENAES representó un arreglo entre varios ministerios y organismos públicos para introducir la ESS como un eje estructurador transversal de las políticas públicas. Con la creación de la Secretaría, la SE deja de ser vista como una acción política meramente contingente o compensatoria, y ahora se inserta en la agenda de gobierno como un instrumento para lograr otro modelo de sociedad.

Para el investigador de CIRIEC Brasil, Sandro Pereira Silva (2021, 11):

Não havia consenso sobre sua localização institucional no governo federal. A primeira alternativa considerada foi associar a temática à oferta de microcrédito a empreendimentos coletivos, inserindo-a na diretoria social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Outras opções ventiladas foram: sua alocação como um departamento da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), do MTE; ou junto a um órgão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); ou até do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Venceu o posicionamento de que as políticas para a economia solidária mereciam ser tratadas no MTE (por ser sua tarefa histórica de proteger o trabalho) e, dentro dele, em uma secretaria finalística particular. A viabilização da SENAES se deu, então, com a aprovação de uma emenda modificativa proposta pelo Deputado Wasny de Roure (PT/DF), em fevereiro de 2003, à Medida Provisória (MP) n° 103 (convertida na Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003). Nela foi sugerida a inclusão do cooperativismo e associativismo urbanos como área de competência do MTE,

com a adição de mais uma secretaria e de um conselho nacional. Suas atribuições foram definidas pelo Decreto nº 5.063/2004, envolvendo, em síntese: coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do ministério e junto a órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência; articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política; estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa; promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária; entre outras.

En lugar de centralizar internamente programas y recursos, el SENAES distribuyó sus acciones entre otros ministerios y unidades de la federación, configurando su carácter transversal y multidisciplinario, no restringido a la generación de trabajo y renta. Entre las múltiples acciones transversales, Schiochet (2011) enumeran alianzas en las áreas de salud, educación, calificación laboral, ciencia y tecnología, cultura, pesca, desarrollo social, seguridad alimentaria, minería, vivienda, medio ambiente, Agenda 21, igualdad racial y género, finanzas solidarias, entre otros detallados en el texto de los autores.

Paradójicamente, se considera que la legislación disciplinaria para la agricultura familiar, aunque no necesariamente integrada en el accionar del SENAES, es quizás uno de los mayores logros de los últimos años en cuanto a alternativas significativas a la forma legal del trabajo popular asociado. La legislación dirigida a la agricultura familiar reconoce la posibilidad de la propia entidad familiar -a pesar de no estar prevista en el derecho civil brasileño entre las “personas jurídicas”- de asumir derechos y deberes en relación con las políticas públicas y, sobre todo, convertirse en sujeto posible de contratos firmados con el Estado (algo así como una formalización sin personificación) -como es el caso de la compra y venta de alimentos en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). En el mismo contexto, el Estado también pasa a admitir que tales negocios jurídicos se firman con Asociaciones, reconociendo, indirectamente, que este tipo jurídico “no económico” asume, en el mundo real, a falta de otra

forma jurídica más adecuada, funciones que la ley ignora, pero la práctica se construye sobre la realidad vivida.

En ese sentido, la legislación admite como uno de los posibles tipos de “empresa familiar rural”, la “asociación de agricultura familiar” (art. 2 del Decreto 9064, de 31 de mayo de 2017), ampliando el significado jurídico de asociación. A pesar de los problemas que supone en la práctica la implementación de estas novedades, no se puede negar que representan un importante avance para impulsar otros modelos de trabajar y producir.

Como resultado, Brasil vive en una situación que no cuenta con un marco legal capaz de proteger a sus miembros con derechos mínimos, mucho menos coordina las actividades económicas de las empresas solidarias para su inserción y conquista de mercados y, por otro lado, no tiene políticas de Estado que persisten en el tiempo, teniendo precarios arreglos socioeconómicos altamente dependientes de la acción del Estado, muchas veces asistencialista.

No se puede dejar de señalar, sin embargo, que la inserción de la agenda política y el léxico de la Economía Solidaria en los presupuestos, leyes y estructuras administrativas representa un cambio productivo para el escenario de las luchas. A pesar de su carácter marginal en el universo de las políticas públicas federales (el SENAES ni siquiera estaba ubicado en la Secretaría de Economía), la inédita introducción de los lineamientos de la Economía Solidaria en leyes, reglamentos, presupuestos, divisiones administrativas y mapeos - dando lugar a discusiones sobre la autodeterminación gerencia, economía popular, cooperativismo popular, intersecciones entre el mundo del trabajo y cuestiones de género, raza, modos tradicionales de producción, tecnologías sociales, etc.- adquiere un significado poderoso, en la medida en que la ley es la forma por excelencia del discurso activo, capaz, por su propia fuerza, de producir efectos.

Como una forma de promover la inserción social y económica de miles de personas a través de estructuras asociativas y democráticas de organización y producción del trabajo, la ES actúa como una expresión importante de la actividad económica en la generación de ingresos, combinando elementos que parecen justos y democráticos. La idea desagregada del contexto de trabajo precario establecido desde la perspectiva del sistema capitalista, en el que los trabajadores no son considerados sólo meros miembros de la cadena productiva, sino valorados a partir de su condición, uniendo la perspectiva del trabajo y la vida. En ese sentido:

a Economia Solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade (Singer 2002, 10).

En Brasil, este modelo de organización del trabajo cobró impulso a partir de la década de 1990, a través de empresas económicas solidarias vistas como un nuevo camino para enfrentar el desempleo que azotaba al país, reflejo de los primeros embates neoliberales de reestructuración económica nacional. A partir de entonces, con el crecimiento de esta nueva mirada sobre la forma asociativa y la reorganización del trabajo, la búsqueda de su institucionalización pasó a formar parte de los objetivos del movimiento de educación superior, así como de otros sectores de la sociedad civil directamente comprometidos con la construcción de este nuevo paradigma, como la Iglesia Católica, a través de Cáritas Brasileira, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones educativas, con el fin de dar garantías y derechos comunes a cualquier otra actividad económica.

No obstante el otorgamiento de estímulo, protección y garantía a las actividades cooperativas y asociativas, conferido por la Constitución de 1988, a través del §2 del art. 174, las primeras políticas públicas, dirigidas a promover actividades relacionadas con la educación superior, fueron creadas recién en la década de 1990 (Sánchez 2012) por los estados y municipios, con el fin de habilitar mecanismos para desarrollarla de manera efectiva, atendiendo así las demandas inherentes a los mismos. Sin embargo, tales políticas e incentivos, al estar ligados a planes de gobierno -y no a políticas de Estado- fueron perennes, sin continuidad, sin la seguridad jurídica necesaria para su consecución. De ahí que con la regulación de tales actividades, a partir del papel del Estado como institucionalizador de iniciativas para el desarrollo de acciones y políticas relacionadas con la educación superior, se busca garantizar la dignidad de millones de mujeres y hombres, mediante la provisión de subsidios suficientes (tangibles e intangibles) para trabajar. La institucionalización social y jurídica de la educación superior, el reconocimiento formal de

las actividades resultantes de las empresas económicas solidarias, así como los derechos, deberes y garantías de las comunidades y los actores involucrados, son pasos necesarios y una lucha del movimiento que pretende dar más alcance.

En particular, el 8 de noviembre de 2012, fue presentado el Proyecto de Ley nº 4.685/2012, de autoría del Diputado Paulo Teixeira PT/SP, Eudes Xavier - PT/CE, Padre João - PT/MG, Luiza Erundina - PSB/SP, Miriquinho Batista - PT/PA, Paulo Rubem Santiago - PDT/PE, Bohn Gass - PT/RS y Fátima Bezerra - PT/RN. El citado PL, considerado el marco legal de la educación superior en Brasil, prevé la creación de la Política Pública Nacional de Economía Solidaria como instrumento en el cual el poder público, con la participación de las instituciones que integran el movimiento de educación superior, formulará e implementará políticas, planes, programas y acciones con miras a promover la educación superior, brindando los instrumentos que hagan efectivo el derecho al trabajo asociado y cooperativo; y el Sistema Nacional de Economía Solidaria (Sies) presentado aquí como un conjunto de relaciones entre el Estado y las instituciones del movimiento de educación superior para desarrollar políticas públicas, así como la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES). Dichas políticas incluían como uno de los objetivos de la Política Nacional de Economía Solidaria la democratización del acceso a los fondos públicos, instrumentos de promoción, medios de producción, mercados y tecnologías necesarias para el desarrollo de prácticas económicas y sociales solidarias, así como la educación, la formación, la asistencia técnica y calificación social y profesional en áreas rurales y urbanas para proyectos con un perfil que se adhiere a ES (Silva 2020).

Dicha regulación tiene por objeto proteger y brindar mayores garantías a los principales beneficiarios de la póliza, que son las empresas de economía solidaria, permitiéndoles acceder a los recursos y condiciones para obtener el apoyo necesario para el desempeño satisfactorio de sus actividades. Sin embargo, a pesar de la urgencia de la propuesta legislativa que regula la actividad económica solidaria, esperada desde hace más de treinta años por la SE, el camino legislativo aún no ha concluido y, al parecer, está lejos de estar finalizado. La propuesta inició su trámite en la Cámara de Diputados, según el rito ordinario previsto, y pasó al Senado, luego de su aprobación en el Pleno, según el rito legislativo de la Cámara. Sin embargo, se vio ante los cambios realizados por el Senado

Federal -en sustitución de la enmienda EMS no presentada, nuevamente, a las comisiones de la Cámara que se relacionan con el tema de la propuesta presentada, in casu, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Rural Comités de Desarrollo (CAPADR); Fomento Económico, Industria, Comercio y Servicios (CDEICS); Hacienda y Tributación (CFT) (Mérito y Art. 54, RICD) y Constitución y Justicia y Ciudadanía (CCJ).

Para el movimiento social de ES, el establecimiento del marco legal incrementará la legitimidad de todo el proceso de lucha y movilización social, atravesado por décadas, por el reconocimiento legal de sus empresas solidarias, trabajadores, agentes y sectores afines a esta actividad económica, así como reducirá la asimetría de condiciones a las que están sujetos en el mercado. Ciertamente, la actividad cooperativa y asociativa ya había recibido un tratamiento legal relevante para sus actividades mucho antes del establecimiento de un marco legal para la ES, pero tales regulaciones, además de carecer de la ES y sus principios, todavía no brindan una garantía de acceso a recursos e inversiones públicas, así como la factibilidad eficiente de construir políticas públicas para promover dichas actividades, dadas las dificultades percibidas por los trabajadores para acceder a dichos recursos, que van desde trámites burocráticos hasta alta incidencia tributaria.

Además, es necesario afirmar y conceptualizar adecuadamente los términos legales de cada área de actividad, para que no se desvirtúen sus esencias. Por ejemplo, en el mundo legal, el trabajador de una cooperativa se considera como trabajador por cuenta propia y es más similar al empleador que al empleado, aunque los fines del trabajador cooperativo y del empresario son esencialmente diferentes y las cargas respectivas también. Cabe señalar que es a través del marco normativo de la ES que se puede consolidar un derecho y una política pública nacional, brindando el reconocimiento social y jurídico de las especificidades de las empresas económicas solidarias, la creación de un sistema público nacional e institucionalizado, transformándolo en una política pública del Estado y no del gobierno. Kruppa et al. (2012) afirman que el marco legal apunta, ante todo, a reconocer a los trabajadores de las empresas de economía solidaria como sujetos de derechos laborales asociados ya consolidar la educación superior como política pública.

En cuanto a los cambios legislativos previstos en el Proyecto de Ley 137/2017 (Senado Federal), el citado dispositivo prevé la

calificación de los emprendimientos de economía solidaria en el marco de las políticas públicas, así como crea el Sistema Nacional de Economía Solidaria (Sinaes), que tiene como objetivo de promover iniciativas de trabajo en cooperativas y asociaciones. ES engloba actividades como la organización de la producción y su comercialización de servicios y bienes, así como la distribución del consumo en la que se sustentan principios como la autogestión, el comercio justo, la cooperación, la solidaridad, la participación democrática, la distribución equitativa, el desarrollo local y nacional, observando la preservación del medio ambiente y valorización del trabajo

De los precedentes de SE e iniciativas legislativas como la citada PL N° 137, de 2017, estas propuestas en cuanto a su implementación en el modelo de desarrollo de programas oficiales del Gobierno Federal, existen discrepancias en términos prácticos que anteceden a la inclusión de política pública, en efecto, eficaz sobre los resultados. El primer aspecto consiste en dificultades para trabajar temas relacionados con la desigualdad social, lucha por el poder político y económico, formas eficientes de autogestión de pequeños mecanismos como la agricultura familiar, que se inserta en el contexto de la educación superior, formas objetivas de redistribución de ingresos y oportunidades para las pequeñas empresas familiares. De esta forma, la desincronización legislativa se da en la creación de instrumentos legales que no se adecuan a la realidad local de las asociaciones, cooperativas o grupos comunitarios para convertirse en empresarios familiares.

Con alcance en las políticas nacionales de economía solidaria, se vuelve un desafío para los países programar nuevas formas de organización social y trabajo e ingresos para la clase trabajadora vulnerable. En los precedentes sobre nuevas organizaciones o formas de trabajo persisten tradiciones racionalistas con raíces en el neoliberalismo, ya que en momentos en que los modelos transnacionales tradicionales que dominan el mercado global se ven impactados por crisis económicas, políticas y sanitarias (como es el caso de la pandemia), se ve sin duda, la necesidad de los trabajadores de buscar nuevas alternativas capaces de satisfacer la demanda de trabajo para el sustento de sus familias. Los modelos de desarrollo económico, si bien avanzaban con herramientas tecnológicas y un desarrollo científico avanzado para la época, tropezaron con temas como oportunidades para una gran masa de trabajadores que viven en el ambiente informal donde no existe el registro en la seguridad social,

seguro de salud individual y familiar, integración social, sindicación y aportes a la seguridad social, entre otros aspectos.

## **Economía solidaria en Brasil: hacia el desmontaje de la política nacional**

La economía solidaria es un conjunto diversificado de experiencias de autogestión y participación democrática de los trabajadores en la organización del trabajo y la producción, son experiencias económicas colectivas y suprafamiliares que pueden tomar diferentes formas de organización: cooperativas, asociaciones, grupos informales, redes y cadenas productivas, organización de finanzas solidarias, entre otros.

Para Menezes (2021) y Molina et al. (2020), las experiencias de economía solidaria se expandieron en América Latina a partir de las décadas de 1980 y 1990 en pleno proceso de democratización del continente, aliadas al fortalecimiento de movimientos sociales que buscaban construir una agenda basada en alternativas al desarrollismo nacional y al totalitarismo neoliberal, como el contexto brasileño, donde la crisis económica intensificó los procesos de exclusión social y, por otro lado, hubo un momento único de radicalización de propuestas y prácticas democráticas.

La penetración de la economía solidaria en el ordenamiento institucional jurídico de las políticas públicas aún se da en el primer mandato del gobierno del PT, a partir de la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), vinculada al Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), en 2003, en un fructífero diálogo directo con el Foro Brasileño de Economía Solidaria, importante espacio de articulación de actores colectivos que apoyan prácticas de autogestión (Menezes 2021b).

La política pública de economía solidaria nace, por tanto, de una demanda del movimiento de economía social solidaria integrado por un amplio conjunto de instancias de la sociedad civil actuando en el escenario nacional e internacional articulado en el Grupo de Trabajo “Economía Popular Solidaria y Autogestión” durante la realización del I Foro Social Mundial en 2001 (Red Brasileña de Socioeconomía Solidaria, Instituto de Políticas Alternativas para el Cono Sur, Federación de Entidades de Asistencia Social y Educativa, Asociación Nacional de Trabajadores de Empresas Autogestionarias, Instituto Brasileño de

Políticas Socioeconómicas Análisis, Cáritas Brasileira, Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra, Red Universitaria de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, Agencia de Desarrollo Solidario, Asociación Brasileña de Instituciones de Microcrédito, etc.), aunque el Partido de los Trabajadores (PT) había abordado previamente el tema.

La política pública de economía solidaria ha ido ganando espacio en la agenda pública debido a la probada imposibilidad de generar suficientes empleos asalariados. En este sentido, la política pública de economía solidaria adoptada por los gobiernos populares en América Latina asume como principal objetivo la integración social al mercado laboral, lo que se traduce en la aplicación de una política vertical. Para Coraggio (2018, 3):

De todos modos, por incompleto o cualitativamente deficiente que haya sido, los gobiernos nacional-populares incluyeron como parte de su estrategia los objetivos de integración (limitada) por el empleo formal, de acceso a recursos por parte de los actores económicos autogestionados, de transferencias monetarias institucionalizadas como derechos de las y los trabajadores a cargo de la reproducción familiar y, sociado a ello, los derechos de seguridad social. Todo lo cual apuntaba a mejorar las condiciones de las mayorías subordinadas, pero dentro de una economía estructuralmente inviable. Paradójicamente, el modo de institucionalización de las demandas sociales contribuyó a limitar el espacio y la voluntad de construir sujetos sociales articulados y con posibilidad de desarrollar proyectos políticos emancipatorios. Así, hubo una aplicación verticalista, si es que no clientelar, de las políticas públicas desde el aparato de Estado. Aunque también se entabló una lucha cultural, no se alcanzó a construir una nueva hegemonía ni hubo un aliento a la autonomía relativa de las organizaciones populares. Ello contribuye a explicar por qué, en la fase actual de restauración neoconservadora, el aparato de Estado pudo ser “tomado” y revertido su sentido en 180° sin una respuesta eficaz de la sociedad civil.

En este sentido, la institucionalización de la economía solidaria por parte de los gobiernos populares latinos causó una restricción al espacio para la construcción de sujetos sociales articulados, imposibilitando el desarrollo de proyectos políticos verdaderamente emancipadores, dada la relativa autonomía de las organizaciones populares.

Los datos presupuestarios analizados por Silva (2018, 2021) corroboran el hallazgo mencionado. Considerando la trayectoria presupuestaria (y la ejecución presupuestaria) del SENAES, Silva (2018) logró delimitar tres momentos distintos de la política pública de economía solidaria a nivel federal, los cuales definió de la siguiente manera: 1) inserción y consolidación a través de Planes Plurianuales (PPA) 2004 - 2007 y 2008 - 2011; 2) expansión contradictoria a través del PPA 2012 - 2015; y, 3) la crisis de paradigmas del PPA 2016 - 2019.

En cuanto al primer período -inserción y consolidación-, Silva (2018) indica que la inserción del tema en el PPA 2003 - 2007 se dio a través del Programa Economía Solidaria en el Desarrollo (PESD) del Senaes, que a pesar de contar con presupuesto propio representó menos de 1% del presupuesto total del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE). Otro hecho destacable de este período se refiere a la elaboración del Mapeo Nacional de Economía Solidaria, concluido en 2007, cuyos resultados formaron la base del Sistema de Información de Economía Solidaria (SIES) que tuvo como objetivo reorientar las políticas de la secretaría.

El presupuesto total aprobado en el PPA 2004 - 2007 fue de aproximadamente R\$ 170 millones y, de los proyectos incluidos, la acción que concentró la mayor parte de los recursos en términos de asignación presupuestaria fue la Promoción del Trabajo y la Generación de Renta en Actividades Económicas Solidarias, con 66,5% del presupuesto total. Silva (2018, 20) explica que:

Além do orçamento definido em cada exercício, outra questão importante diz respeito à sua execução orçamentária. Até 2009, a média de IEO alcançada foi de 76,5%, com destaque para 2006 e 2007 com índices acima de 90%. Ao longo do período 2008-2011, é perceptível uma inflexão em termos da capacidade de execução. [...] embora os dois primeiros anos tenham indicado um IEO acima de 50%, os dois anos finais mostram uma queda acentuada nesse mesmo indicador – 25,3% e 34,1%, respectivamente.

El segundo momento (2012 - 2015), denominado “expansión contradictoria”, estuvo marcado por la inducción de la intersectorialidad a través de los programas temáticos: Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), Desarrollo Regional, Economía Territorial Sostenible y Solidaria y Programa de Residuos Sólidos. Fueron muchas las alianzas concertadas por el SENAES en este momento, pero se notó el desajuste en la ejecución presupuestaria entre los ejecutores del programa, ya que existe una deficiencia en términos de capacidad burocrática en las esferas federativas subnacionales. En consecuencia, a pesar del aumento del presupuesto destinado a las políticas de economía solidaria, la capacidad de ejecución presupuestaria rondaba entre el 20% y el 49% de los ingresos.

El tercer momento de la política nacional de economía solidaria (2016 - 2019), demarcado por Silva (2018) como una “crisis de paradigma”, está marcado por la disminución de la asignación presupuestaria (una caída del 52,2% respecto al año anterior), por la sustancial rebaja de los montos efectivamente ejecutados para la Política Nacional de Economía Solidaria en Brasil en el PPA vigente (la IEO promedio fue de 19,5%, en gran parte debido al bajísimo porcentaje de ejecución en 2017, que fue de solo 9,8%), por el cambio en la estructura institucional (reforma ministerial con la consiguiente degradación de la secretaría a la categoría de subsecretaria) y por la crisis operativa y posicional de la propia política, llevándola a incertidumbres incluso en cuanto a su continuidad en la agenda gubernamental.

Sobre esta situación de incuestionable desmantelamiento de la política nacional de economía solidaria, Arcanjo y Oliveira (2017, 243) comentan:

Em 2015, o governo Dilma, pressionado pelas demandas da governabilidade e do ajuste fiscal, garante o Ministério do Trabalho e Emprego ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), além de encaminhar a redução da Senaes a uma subsecretaria. Mas a mudança de rota do governo, imposta pelo golpe parlamentar, também culminou com o afastamento de Singer. A demissão de Singer, feita sem nenhuma consulta às organizações sociais envolvidas, e sua substituição por uma pessoa sem identidade com o movimento da Economia Solidária, feriu o princípio da autogestão, principal fundamento da Economia Solidária.

Com o impeachment e o repasse do referido Ministério ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), há fortes sinais do fim de um ciclo de políticas públicas federais de fortalecimento da ES: é nomeado para a Senaes, no lugar de Singer, o servidor, escrivão de polícia aposentado, Natalino Oldakoski, da Polícia Civil do Paraná. Finalmente, em 4 de novembro de 2016, a Senaes foi extinta e foi criada uma subsecretaria de Economia Solidária dentro da Secretaria de Relações do Trabalho, no Ministério do Trabalho.

Este evento corrobora lo señalado por Behring y Boschetti (2017) respecto a la subsunción de las políticas sociales a las políticas económicas, considerando que ante el primer signo de crisis económica, la política de economía solidaria comienza a perder su lugar en el ámbito institucional de manera destacada en el MTE.

Para buscar razones empíricas de la secuenciación de fases de la política nacional de economía solidaria desarrollada por Silva (2018), podemos utilizar una perspectiva más amplia en relación al campo de las políticas sociales, en la que Silva (2017) evalúa que hubo una profunda contradicción en la estrategia política adoptada por el gobierno del PT en un intento de conciliar lo irreconciliable: el neoliberalismo y las innovaciones democráticas.

Certamente, o PT vem se esforçando em querer defender e até mesmo apregoar, a todo custo, a ideia equivocada da conjunção entre desenvolvimento econômico e distribuição de riqueza, de aprofundamento da cidadania e ampliação do sistema de proteção social, ou em síntese: da possibilidade de unificação entre os interesses do capital e do trabalho, numa forma de sociabilidade em que as contradições se acirram a cada dia, elevando-se à enésima potência (Silva 2017, 293).

De esta forma, la política nacional de economía solidaria comenzó a colapsar no solo como resultado de su subordinación a las políticas de ajuste fiscal, sino también como consecuencia de las alianzas políticas construidas por el PT para mantener al partido en la presidencia de la

República en el en medio de la crisis política que culminó con el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff.

Para Silva (2017, 290) hubo una verdadera esquizofrenia en el gobierno del PT cuando se pretendía alinear proyectos sociales radicalmente opuestos, en palabras del autor:

Consuma-se, assim, um processo de ruptura e continuidade enviesado, na exata medida em que, ao invés de romper com as orientações macroeconômicas do capital e dar prossecução ao plano nutrido pela classe trabalhadora, o que assistimos foi justamente o inverso: ruptura com o trabalho e continuidade com o capital, através da ininterrupção da contrarreforma do Estado. E tudo isso, selado por um acordo descabido, que procura acomodar num mesmo terreno, projetos societários radicalmente opostos, como quem quer servir a dois senhores.

Si bien el movimiento de economía solidaria, cuyo principal espacio de articulación es el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), expresa en su Carta de Principios que la economía solidaria es el “fundamento de una globalización humanizadora”, “un poderoso instrumento para combatir la exclusión social”, y llamando a las luchas del movimiento por un sistema financiero solidario, por el desarrollo de cadenas productivas solidarias y por la construcción de una política de economía solidaria en un Estado democrático, este proyecto actualmente parece comprometido.

Si ya peligraba en los gobiernos del PT la política nacional de economía solidaria, que en cierta medida era más permeable a las demandas del movimiento de economía social solidaria, ¿qué quedará de ella en el gobierno de Jair Bolsonaro?

El consenso es que el año 2019 comenzó oscuro para las políticas sociales en Brasil, especialmente las relacionadas con el mundo del trabajo, ya que el presidente electo, Jair Bolsonaro, para el período 2019-2022, promete cumplir una agenda procapitalista con un sesgo liberal y conservador, mientras operaba ya una reforma ministerial que extinguió el MTE, trasladando la subsecretaría de economía solidaria al recién creado Ministerio de la Ciudadanía, restando aún más a tal política su faceta revolucionaria de inclinación socialista hacia la que había sido

destacada en la Carta de Principios de la Economía Solidaria (documento formulado en 2003, durante la III Plenaria Nacional de Economía Solidaria, por el Foro Brasileño de Economía Solidaria) y reforzando su sesgo asistencialista y de política social focalizada.

Hay que reconocer, sin embargo, que la política pública de economía solidaria, en el contexto más amplio de orientación socioeconómica de la política neoliberal conservadora, o del nuevo totalitarismo, usando la expresión de Chauí (2019), está siendo rechazada en el campo de las políticas laborales y de generación de ingresos por parte del gobierno de Bolsonaro, ya que rechaza la heterogeneidad social y la pluralidad de formas de vida, y también se alinea con la lógica de un mercado competitivo como el ethos de la vida en sociedad.

De lo anterior, se puede inferir que el rumbo de la lógica de ajuste neoliberal hace que la política pública de economía solidaria se guíe por la focalización, centrándose en grupos de trabajadores con menores posibilidades de ingresar al mercado laboral formal, configurándose no como una política para el mercado laboral, sino para proporcionar a las personas “desempleadas” escasos medios de supervivencia.

## **Consideraciones Finales**

En Brasil, los proyectos de Economía Social y Solidaria surgen como una forma de enfrentar la crisis del desempleo y la exclusión social (França Filho 2007). Estos negocios son administrados por los actores de estas empresas, quienes pasan a ocuparse de cuestiones de gestión que antes les estaban relegadas. En este nuevo contexto, los trabajadores deben cooperar entre sí y, al mismo tiempo, comprender el proceso de producción y gestión en su conjunto, para poder tomar las decisiones correctas. Esta nueva dinámica de trabajo requiere una disponibilidad interna para cooperar y compartir los riesgos y ganancias de la empresa, quien está administrando el negocio son los propios trabajadores, por lo tanto, todos son corresponsables de la empresa. En este sentido, se ha ido fortaleciendo cada vez más la idea de una economía basada en valores solidarios. En Brasil encontramos numerosas iniciativas que trabajan en esta línea y se están expandiendo. El mercado, no pocas veces, presiona a la sociedad a incorporar sus valores como fundamentales, e incluso imprescindibles, y la tentación de ceder constantemente a este sistema de competencia exige una mayor organización de la sociedad, especialmente

en la compartición de valores de cooperación. Es más probable que las instituciones integradas en el contexto de los movimientos sociales mantengan un mayor compromiso con la transformación conjunta (Asseburg y Gaiger 2007). De esta manera, el debate actual sobre el cooperativismo enfatiza la necesidad de estrategias para fortalecer estos negocios sociales, ya que la mayor dificultad de estos emprendimientos es el acceso al mercado y la comercialización de sus productos, seguida por la insuficiencia de asesoramiento técnico y de gestión.

En un mercado imperfecto con competencia asimétrica, hay razones para creer que la gestión de los emprendimientos cooperativos debe buscar herramientas de organización socioproductiva y consolidación empresarial, potenciando así las acciones individuales y garantizándoles la robustez necesaria para enfrentar un entorno generalmente inhóspito para los negocios sociales. Según Daniel Nagao Menezes (2021b), uno de los enfoques referentes al cooperativismo sostiene que el movimiento debe reformularse para reflejar lo que sucede en la realidad, adaptando las reglas establecidas en Rochdale (Inglaterra), en los inicios del cooperativismo, a la década de 1990, en siglo XX. De esta manera, la práctica cooperativa puede utilizar herramientas y métodos de gestión estratégica que pueden garantizar la sostenibilidad económica y un entorno competitivo. En este sentido, el modelo empresarial cooperativo surge como una alternativa viable para el diseño y estructuración de estrategias de colocación de estos emprendimientos en el mercado.

En el campo de las políticas sociales, por regla general, en el juego neoliberal, según Faleiros (2018), se impone un discurso humanizador para hablar de una realidad deshumanizadora en la que las contradicciones intrínsecas del modo de producción capitalista cuyo principio de acumulación toma lugar a través de la explotación de la mano de obra, la centralización y concentración del capital.

Las políticas sociales en el contexto de las prácticas neoliberales de los estados democráticos se vuelven cada vez más focalizadas, perdiendo su faceta universalista en el ámbito de los derechos ciudadanos y siendo “arrebataadas” por el mercado como otro nicho promisorio para las inversiones financieras. La reducción del “sujeto ciudadano” al “sujeto consumidor” es un reflejo perverso de la consecuencia del neoliberalismo en la democracia.

En Brasil, durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff (gobiernos del PT, autodenominados “representantes de la clase obrera”),

se generó un clima de animosidad en relación a la difícil tarea de compaginar el desarrollo económico, aún bajo pautas neoliberales, con el desarrollo social y la inclusión. La política pública de economía solidaria, nacida en este gobierno, fue parte de esta tarea.

La narrativa actual y dominante del proceso de institucionalización de la política pública de economía solidaria enfatizó la afirmación del derecho a través del trabajo autogestionario y solidario, con el propósito de propagar un tipo de desarrollo que no se basara únicamente en el ámbito de lo mercantil y las relaciones, poniendo en el centro del debate público la importancia de los valores solidarios en el proyecto de vida humana asociada. A pesar de las legítimas esperanzas del movimiento de economía solidaria, la política nacional de economía solidaria se mostró frágil frente a los lineamientos neoliberales cuyo valor central radica en la lógica de la competencia entre individuos.

La economía solidaria es una política pública de implementación compleja, porque tiene principios que contrastan con las prácticas típicas del sistema de economía de mercado: autogestión, democracia, sustentabilidad ambiental, emancipación política. Es una solución contrahegemónica en el campo de las políticas laborales y de generación de ingresos.

La dimensión socioeconómica de las empresas solidarias, en el contexto de la crisis estructural del capital, coloca a la economía solidaria en un camino peligroso hacia el subempleo y, con ello, se arriesga en el mundo del trabajo precario. Sin embargo, considerando la dimensión sociopolítica de la economía solidaria en América Latina con un sesgo progresista, la política pública viene enfrentando un proceso de desinversión pública.

El análisis de los efectos de la política económica neoliberal en el campo del derecho al trabajo autogestionario permite dilucidar cómo la política económica neoliberal restringe el proceso de democratización, afectando las políticas sociales bajo la tríada privatización, foco/selectividad y descentralización.

A modo de conclusión, se destaca que la política de economía solidaria es incompatible con la orientación socioeconómica neoliberal excluyente asumida por el Estado brasileño en la gestión del gobierno de Jair Bolsonaro y, si bien esta política ha recibido una atención relevante por parte de los gobiernos del PT, colapsó durante la crisis política que derivó en el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff en 2016.

La crisis de paradigma que atraviesa la política a nivel federal es, por lo tanto, un caso emblemático del vaciamiento de la actuación del Estado brasileño en la garantía de los derechos de la clase trabajadora y de la impermeabilidad a las demandas originadas por los movimientos sociales, reforzando los cimientos de la exclusión en la que se basa el neoliberalismo.

## Referencias Bibliográficas

Anderson, P. 2008. *Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

Arcanjo, M., A. S., Matos de Oliveira, A. L. 2017. «A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos». *Perseu: História, Memória e Política*, n.º 13: 231-249.

Asseburg, H. B., Gaiger, L. I. 2007. «A economia solidária diante das desigualdades». *Revista Dados*, n.º 50, n. 3: 499-533.

Behring, E. R., Boschetti, I. 2017. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.

Chauí, M. 2019. «O que é a “nova” ultradireita?» *Outras Palavras*, 24 de diciembre. Acceso el 23 de septiembre de 2022. <https://outraspalavras.net/outrasmidias/marilena-chau-i-o-que-e-a-nova-ultradireita/>

Coraggio, J. L. 2018. «Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo». *Otra Economía*, n.º 11, v. 20: 4-18.

Dardot, P., Laval, C. 2016. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.

Draibe, S. M. 1993. «As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas». *Revista USP* 17: 86-101. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>. 1993.

Harvey, D. 2014. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola.

Faleiros, V. 2018. *Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais*. 12ª ed. São Paulo: Cortez.

França Filho, Genauto Carvalho. 2007. «Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação». *Revista Civitas*, n.º 7, n. 1: 155-174.

Freitas, M., Sanchez, F. J., Neves, E. 2016. «Políticas públicas em economia solidária: construção de conceitos e práticas coletivas» En *Economia Solidária: a experiência da UFSCar em uma década de ensino, pesquisa e extensão*, editado por Ana Lucia Cortegoso et al., 173-191, São Carlos: UFSCAR.

Gaiger, L. I. 2013. «A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 28: 211-228.

González Arzac, S. L. F. 2019. *Aportes para una problematización en torno a la relación entre economía social, Estado y políticas*

*públicas*. Acceso el 23 de septiembre de 2022 <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79497>.

Kruppa, S. M. et al. 2012. *Regime jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária*. Brasília: Ministério da Justiça.

Menezes, D. F. N. 2021. «La emergencia y expansión del cooperativismo en Brasil». *CIRIEC-España, revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 39: 285-303.

Menezes, D. F. N. 2021. «Perspectivas latino-americanas e europeia sobre cooperativismo e economia solidaria». En *Anais do I Congresso Latino-Americano de Direito Cooperativo*, editado por Daniel Francisco Nagao Menezes, 151-170, Belo Horizonte: Arraes.

Molina, W. S. L et al. 2020. «A Economia Solidária no Brasil frente ao contexto de crise COVID-19». *Otra Economía*, n.º 13, v. 24: 170-189.

Saad Filho, A., Morais, L. 2019. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo.

Sanchez, F. J. B. 2012. «Além da informalidade, aquém dos direitos: reflexões sobre o trabalho desprotegido». Tesis doctoral. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas de la Universidade de São Paulo.

Schiochet, V. 2011. «Políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios». En *Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária*, editado por Maurício Sardá Faria, Henrique Novaes, Renato Dagnino, et. al., 443-452. São Paulo: Outras Expressões.

Silva, H. T. L. 2017. «Políticas Sociais no Capitalismo e a Contrarreforma do Estado. Uma história sobre a perda de direitos no Brasil». *Revista Praia Vermelha*, n.º 23, n. 1: 277-301.

Silva, S. P. 2018. *A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004- 2018): inserção, expansão e crise de paradigma*. Texto para Discussão 2434. Rio de Janeiro: IPEA.

Silva, S. P. 2020. *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Silva, S. P. 2021. «Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019)». *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, n.º 3, e021020.

Singer, P. 2002. *Curso de Introdução a Economia Política*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Singer, P. 2004. «A Economia Solidária no Governo Federal». *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, nº 24: 3-5.

Valadão, C. C. 2019 «Política Social na América Latina: tendências contemporâneas». *Argumentum*, n.º 11, n. 2: 151-162.

*Fecha de recepción del artículo: 30/09/2022*

*Fecha de aceptación del artículo: 26/10/2022*