**ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL, ARGENTINA E URUGUAY NO DECORRER DE UMA AGENDA PROGRESSISTA**

**Caio Luis Chiariello – UFGD**

**Sergio Azevedo Fonseca – UNESP**

**Leandro Pereira Morais - UNESP**

**RESUMO**

Este artigo busca realizar uma reflexão sobre a presença da Economia Solidária na agenda governamental em países da América do Sul, em especial Brasil, Argentina e Uruguay, no período em que estiveram sob uma gestão governamental tida como progressista, e que em tese se comprometeriam a estimular ações voltadas para a Economia Solidária. A trajetória da Economia Solidária nos três países apontam para inserção de ações e regulação jurídica e normativa para institucionalização das políticas públicas voltadas para os empreendimentos de Economia Solidária e seus trabalhadores. O que se verificou foi que embora tenha havido esforço para proposição de políticas públicas para a Economia Solidária no Brasil, Argentina e Uruguay, estas se deram mais como políticas de governo do que de Estado, comprometendo sua perenidade.

**Palavras-Chave**: Economia Solidária; InstitucionalizaçãoBrasil, Argentina e Uruguay

**ABSTRACT**

This paper seeks to show the presence of the Solidarity Economy on the governmental agenda in South America, in particular Brazil, Argentina and Uruguay, during the period in which they were under progressive governments, that would support Solidarity Economy activities. The path of Solidarity Economy in these three countries points to the insertion of actions and legal regulation for the institutionalization of public policies to the Solidarity Economy enterprises and their workers. But, although the effort to propose public policies for Solidarity Economy in Brazil, Argentina and Uruguay had happened, these were more like government policies than State policies, compromising their permanence.

**Key Words**: Solidarity Economy; Institutionalization; Brazil, Argentina and Uruguay

1. **INTRODUÇÃO**

Este texto aborda as principais características da Economia Solidária, doravante abreviada ES, em três países da América Latina: Brasil, Argentina e Uruguay, sob a ótica da institucionalização das políticas públicas elaboradas e direcionadas para o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários.

O que se busca aqui é engendrar um levantamento da presença da ES na agenda governamental desses três países no período em que, guardadas suas especificidades, estiveram sob uma gestão governamental tida como progressista, e que se comprometeriam a estimular ações voltadas à ES. De forma geral, na sua vertente sul-americana, a ES resgata, em certa medida, a premissa comunal que subsidiou a formação e atuação de cooperativas de consumo, de crédito, agrícolas, dentre outras, atuantes desde o século XIX na América do Sul. Também recupera a dimensão laboral, vinculando a ES a movimentos de trabalhadores do campo e da cidade, bem como sindicatos, pois compartilham as mesmas tensões e ideologias. Contudo, durante o Século XXI essas experiências foram paulatinamente esfacelando seus princípios solidários, adentrando na dinâmica da concorrência das organizações congêneres heterogeridas.

Cabe ressaltar que essa trajetória de distanciamento dos princípios solidários e adesão aos princípios competitivos foi em larga escala apoiado, fomentando e financiado pelo aparato estatal (SINGER & SOUZA, 2000; LAVILLE, 2004). Assim, buscando retomar a configuração solidária dos empreendimentos que surgiram ao longo das últimas décadas, se fez necessária a inclusão da ES na agenda governamental como instrumento de suporte para seu desenvolvimento.

Desde inícios do início do Século XXI observou-se o esforço de governos com propostas progressistas em promover um maior desenvolvimento das experiências em ES. Exemplos disso são a criação de um Instituto de Economia Social em 2000 na Argentina, a proposição e criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES – no Brasil em 2003, a criação de instituições como o INACOOP e leis específicas para a ES no Uruguay, a inclusão na Constituição do Equador, em 2008, da ES como um sistema econômico no país. Na Venezuela a ES está presente na Constituição e amparada por instituições de Estado e pela Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2008, do mesmo modo que na Bolívia a ES está contemplada na Constituição de 2009, fazendo referência à proteção estatal das atividades coletivas dos povos indígenas (CORAGGIO, 2014). Guerra (2012) analisa duas formas distintas de institucionalização da ES no arco jurídico-normativo na América do Sul, a partir dessas orientações políticas: a) formulação de políticas públicas de promoção, desenvolvimento e controle do segmento por meio de ações pontuais mas delimitadas; b) inclusão da ES sob novos marcos legais e constitucionais enquanto setor econômico participante da dinâmica nacional.

O objetivo deste estudo é justamente compreender as formas como os governos do Brasil, Argentina e Uruguay se propuseram a incluir em sua agenda governamental a ES por meio de sua institucionalização e elaboração de políticas públicas específicas, no período recente. Para tanto, o artigo é estruturado com esta introdução, uma seção abordando a inclusão da ES na agenda governamental na América do Sul nos últimos anos e uma seção com o debate sobre a trajetória das ações para a ES e suas limitações no Brasil, Argentina e Uruguay, seguido pelas considerações finais. O levantamento dos dados para elaboração do artigo se deu por meio de pesquisa documental referente ao debate acerca dos principais dispositivos normativos e de políticas públicas para a ES desde o início dos anos 2000 no Brasil, Argentina e Uruguay, de onde se pôde ilustrar os esforços e lacunas por parte dos governos para com a ES.

**2 A PRESENÇA DA ES NA AGENDA PÚBLICA NA AMÉRICA DO SUL**

O surgimento de empreendimentos populares de ES, baseados na democracia, livre associação e no trabalho coletivo, suscitou intensa investigação acerca da sua natureza a partir da década de 1990 em praticamente toda a América do Sul. Na região, esses empreendimentos passaram a se expandir em número e em atividades, indicando a junção de duas noções historicamente dissociadas - economia e solidariedade (FRANÇA FILHO, 2002).

Contribuições teóricas de autores sul-americanos levam à ponderação de que um dos maiores desafios desses empreendimentos na região é ampliar sua dimensão e tecer entre eles uma rede consistente de inter cooperação, abrangendo vasos comunicantes das experiências de produção e de vivência. Nesse diapasão, os empreendimentos adotam as seguintes diretrizes no tocante à sua organização interna e dos processos socioeconômicos de que participam: a) produção de bens e serviços de forma plural, sob autogestão dos meios de produção e partilha dos conhecimentos acerca dos processos de trabalho; distribuição e redistribuição equânime da riqueza material produzida; c) reciprocidade nas trocas nos níveis familiar, local, regional e nacional; d) produção e consumo responsáveis quanto à natureza e ao meio ambiente; coordenação democrática das atividades econômicas, combinando formas coletivas de decisão e eficiência em sua operacionalização. (SINGER, 2002; GAIGER, 2004; CORAGGIO, 2016)

As atividades ligadas à ES estiveram ao longo do tempo voltadas a ações de resistência de movimentos sociais na manutenção das condições de existência digna dos seus integrantes, tendo, no entanto, pouco avançado em termos de desenvolvimento de suas forças produtivas, atuando no interior de cadeias produtivas tradicionais, com produção econômica relativamente tímida e, ato contínuo, sujeitas às relações de poder econômico nas estruturas de mercado.

Usualmente descapitalizados, os empreendimentos solidários têm dificuldade em modernizar e agregar valor à sua produção coletiva com recursos próprios ou mesmo com alavancagem, em razão das taxas de juros de mercado. Para além desse entrave econômico, há que se destacar as dificuldades no processo de comercialização, especialmente quando lidam com os canais de distribuição em um mercado monopolista ou monopsônico (EID et al., 2015).

Nesse contexto, se torna fundamental o suporte de políticas públicas que tenham a capacidade de fomentar o desenvolvimento de atividades produtivas no interior dos empreendimentos, fornecendo subsídios para melhores condições de produção, comercialização e formação de seus quadros para atividades de gestão, visando maior geração de renda, que permaneça nas mãos dos trabalhadores associados.

Coraggio (2014) aduz ser imprescindível a construção de um marco legal para a institucionalização da ES e, consequente, proposição de políticas públicas específicas. O autor demarca, contudo, um descompasso entre os tempos dessa institucionalização. Admite que há necessidade de uma atenção urgente por parte dos programas públicos para as práticas de sobrevivência dos setores excluídos e empobrecidos, mas avalia que se requer parcimônia para articular ações públicas mais perenes e consistentes para a ES, com apreciação coletiva de construção efetiva de estruturas econômicas com bases e valores próprios. Caruana (2016) e Chavez (2012) observam que políticas públicas elaboradas para a ES apresentam desafios para serem eficazes, pois apresentam vulnerabilidade institucional com relação à conjuntura econômica e política.

Também se observam visões divergentes sobre o papel da própria ES, seja como campo capaz de atenuar os desequilíbrios do sistema econômico em termos de geração de trabalho e renda, seja como elemento de transformação social, política e econômica. Em um ou outro caso deve-se ter seu arcabouço institucional definido. A institucionalização da ES pode ser compreendida no sentido amplo das práticas sociais, abarcando a dimensão de ressiginificação do arco jurídico ou político-administrativo peculiar da ES.

Podem ser incorporadas práticas de longa data enraizadas na sociedade e suas culturas tradicionais, assim como práticas ligadas à produção e comercialização de bens e serviços presentes na atualidade. Tal institucionalização visaria a responder a demandas sociais e econômicas dos empreendimentos solidários, sendo que, nos últimos anos na América do Sul, observou-se que: a) as instituições podem perder sua força diante das mudanças nas prioridades dos governos e dos partidos no poder de ocasião; b) que a consolidação das instituições deriva da mobilização dos grupos coletivos articulados para interlocução constante com o governo de ocasião.

Para Coraggio (2014), acabam por se constituir enquanto políticas de governo e não de Estado, em uma arquitetura institucional que se realiza ao sabor dos interesses econômicos e sociais dos governos da ocasião. Embora ao longo do processo de institucionalização da ES na América do Sul tenham sido incluídos movimentos sociais históricos e emergido outros ligados às experiências solidárias, não se garantiu uma perduração e efetividades das instituições de forma concreta, como será visto adiante.

Caruana (2016) argumenta que, nos países da América do Sul, a normalização da ES se opera de forma singular: no Equador e Bolívia como promoção de uma economia plural em nível constitucional; na Colombia mediante leis nacionais que a delimitam ou definem; já na Argentina, Uruguay, Brasil e Venezuela, com a promulgação de leis que normalizam a ES pela regulamentação de seus empreendimentos e organizações de forma associativa e sob autogestão. Nesse contexto, o desenho normativo da ES foi feito para complementar ações de política social e reconhecer práticas coletivas já desempenhadas pelos trabalhadores de forma coletiva, provendo assim a formalização de suas atividades e de seus modos de organização, bem como uma maior proteção dos seus trabalhadores. O papel do Estado se mostra fundamental na sedimentação da ES no campo normativo e institucional, propondo políticas públicas específicas e perenes para abrir a perspectiva de continuidade e solidez das experiências coletivas de produção e de geração de trabalho, renda e cidadania.

**3 ES NA AGENDA PÚBLICA NO BRASIL, ARGENTINA E URUGUAY NO PERÍODO RECENTE**

O panorama político no Brasil, Argentina e Uruguay, nessas primeiras duas décadas do século XXI, foi marcado por gestões de caráter progressista, ainda que vinculadas às políticas tradicionais sul-americanas, que esboçaram conjuntamente uma maior inclusão da ES na agenda governamental, propondo, de maneira singular em cada país, sua maior institucionalização, ainda que tímida ou vinculada majoritariamente a políticas dos governos de ocasião.

No Brasil, de 2003 a 2010, o Executivo Federal foi comandado por Luiz Inácio Lula da Silva, e por Dilma Roussef de 2011 a 2016, sendo seu segundo mandado interrompido de um Impeachment em maio de 2016. Ambos eram do Partido dos Trabalhadores, que possui sua gênese marcada pela participação de movimentos sociais e sindicais, do campo e da cidade. Em 2003 foi criada a Secretaria Nacional da Economia Solidária – SENAES e a ES foi incorporada de fato na agenda governamental. Desde o impedimento de Dilma Roussef em 2016, mas principalmente a partir de 2019, a plataforma progressista perde substância e a presença da ES no debate público praticamente deixa de se fazer presente.

Na Argentina, os governos de viés progressista tiveram início com o ciclo Kirschnerista, com a gestão de Nestor Kirchner de 2003 a 2007, sendo sucedido pela então primeira-dama Cristina Kirshner de 2007 a 2015, ambos do Partido Justicialista, herdeiro em parte do Peronismo. A partir de 2016 a gestão de Maurício Macri adotou uma aderência liberal e, a partir de 2020, com o governo de Alberto Fernandes, também do Partido Justicialista, o campo tido como progressista volta a comandar o Executivo.

No Uruguay, os governos de Tabaré Vazques, de 2005 a 2010 e de 2015 a 2020, e de José Mujica, de 2010 a 2015, ambos do partido Frente Amplio, apresentaram uma plataforma progressista, tanto no campo econômico quanto de costumes, especialmente na gestão de Mujica, figura emblemática do campo da esquerda latino-americana. Já em 2020 foi eleito Lacalle Pou, do Partido Nacional, com inclinação de centro-direita.

Na caracterização das ações públicas para a ES nos três países deve-se levar em conta diferenças e similitudes, possibilitando o desenho de uma painel analítico das políticas públicas para ES, no que tange ao arcabouço jurídico-normativo e principais políticas públicas implementadas.

**2.1 Agenda pública para ES no Brasil: buscando a institucionalização**

No Brasil, mesmo com implementação de políticas públicas que indiretamente contemplaram empreendimentos de ES desde a década de 1990, de fato o ingresso da ES na agenda governamental se deu a partir da década de 2000, emulada pela ação dos movimentos sociais.

A transversalidade na elaboração e execução de políticas públicas para a ES marcou a atuação da SENAES, estruturadas a partir do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com aporte de recursos públicos e presença no orçamento federal com rubricas para as Ações específicas.

De 2004 a 2011 o Programa encampou Ações em diferentes áreas, como acesso linhas de financiamento específicas para empreendimentos de ES, assessoria técnica, acesso a mercados e escoamento da produção, compras públicas e capacitação dos trabalhadores associados (FARIA & SANCHES, 2011; CUNHA, 2012). A partir de 2012 o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento não foi reeditado.

A composição da agenda da ES elencou prioridades que se orientaram para uma maior aproximação das ações da ES no combate à pobreza extrema, por meio de uma abordagem territorial, local e de ações integradas, mapeando as demandas diversas detectadas nos fóruns nacionais, regionais e setoriais, assimilando temas diagonais que pudessem ser recepcionados pelas ações da ES e compactando os Programas. Com isso, a ES deixou de estar expressa em um Programa particular e foi inclusa em outros, especialmente no Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária (MOTA, 2017).

Com uma proposta mais transversal e descentralizada, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária, se verifica a preocupação pela maior penetração da ES nas estratégias gerais do desenvolvimento local e territorial pelo governo federal, estabelecendo iniciativas com os seguintes macro objetivos: a) fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário; b) fortalecer a institucionalidade da política nacional de ES, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento. (MOTA, 2017).

Já a partir de 2016, a formulação da agenda de inserção da ES se deu nos espaços do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, conquanto a ES não tenha sido contemplada com um Programa específico, sendo incorporada ao Programa de Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária, tendo por objetivo o acesso a conhecimentos, ao fortalecimento institucional, às finanças solidárias, à comercialização e ao consumo.

As Ações desse Programa, contudo, foram sendo suprimidas ano a ano, com uma redução orçamentária drástica. Em 2016 a SENAES foi desconfigurada e em 2019 extinta. Eis a reversão da agenda governamental da ES no Brasil.

Vislumbrando a consecução das políticas públicas para a ES e sua execução sob o preceito da transversalidade, foi necessária a concepção de todo um arcabouço jurídico. Buscou-se a construção de um marco normativo apropriado para reconhecimento, respaldo e segurança jurídica das formas coletivas de organização econômica, o que é uma das principais demandas do campo da ES, algo similar nos demais países da América do Sul.

A constatação da urgência, no Brasil, de um marco normativo, sempre fora reforçada nas resoluções das Conferências Nacionais de Economia Solidária e pelo Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES, que estabeleceram dois importantes marcadores: 1) necessidade de reconhecimento, formalização e tratamento tributário adequado aos empreendimentos solidários, pois a falta de uma legislação especifica reduz experiências coletivas diversas de ES a determinadas formas legais que acabam por impedir, de fato, seu pleno funcionamento; 2) facilitar o acesso a políticas públicas, pois são grandes os entraves legais e burocráticos para se implantar programas e ações que viabilizem a ES, no que toca a investimentos e capital de giro para a estruturação e o financiamento dos empreendimentos (BRASIL, 2019).

As políticas públicas para a ES no Brasil, bem como o avanço no marco jurídico, são derivados de uma longa trajetória de discussões e apreciações coletivas das demandas do segmento da ES junto aos governos com inclinação progressista. A inserção da ES na agenda pública, no caso brasileiro, assim como será visto nos casos da Argentina e Uruguay, só foi impulsionada e recepcionada pelo Estado por conta da intensa participação conjunta de diversos atores, entre trabalhadores e trabalhadoras, órgãos de representação, pesquisadores, estudiosos e simpatizantes do movimento da ES.

**2.2 A agenda pública da ES na Argentina: sob a tutela do Estado**

A experiência argentina no que tange à ES foi impulsionada a partir das crises de 2001 e 2002, com o surgimento de empreendimentos em diversos setores. Esse (re)surgimento data de vínculos anteriores entre políticas públicas e o cooperativismo, associativismo, mutualismo, presentes ao longo do século XX (HINTZE, 2011).

Mais pontualmente a partir do relevo das crises recentes, teve início um esforço de atores ligados à ES e de governos, nas esferas nacional, provincial e municipal, para fomentar atividades coletivas para geração de trabalho e renda (GANDULFO, 2012). Coraggio (2011; 2014) avalia a participação do Estado no desenvolvimento da ES na Argentina como uma prática de cunho populista, algo bastante presente na trajetória da América do Sul. Para o autor, um estilo populista de gestão, socialmente desestruturado mas massivo, teria como base a eficácia para solucionar ou atenuar os problemas da vida cotidiana das maiorias, dentre os quais desemprego e pobreza.

Para Coraggio, é nesse cenário que se opera a inserção da ES na agenda governamental na Argentina e sua normalização, com o partido do governo dando resposta aos anseios imediatos, sem co-construção de políticas, com descentralização de sua execução.

O aparato do Estado se apresenta como braço técnico-executor, mantendo a iniciativa governamental, mas com pouca participação popular no desenho das políticas públicas, implementando a premissa *top*-*down* no lugar do *bottom-up*. A partir de 2003, ainda que sob viés populista, o governo argentino adota a política denominada de Economia Social, para promoção de empreendimentos mercantis e de trabalho associado autogestinários. Institucionaliza paulatinamente essa política, focada nos setores pobres e com problemas de trabalho e inserção no mercado (CORAGGIO, 2014).

Em todo caso, em 2003 o Ministerio del Desarrollo Social de la Nación – MIDES - foi o primeiro ente Federal a promover iniciativas para mitigar os problemas da pobreza e desemprego, na perspectiva *top-down*. Contribuiu para emular novas formas de participação popular cidadã, impulsionando um nível de participação na construção das estratégias de desenvolvimento local por meio da organização de frações da sociedade em busca de trabalho, renda e acesso a bens e serviços (CARUANA, 2016).

A integração de espaços da ES nas políticas públicas foi acompanhada de novas regulamentações, sob uma perspectiva híbrida, mantendo ainda tensionamentos e carecendo de articulações com outras políticas econômicas, culturais e sociais (SNERC, 2019). Blasco e Garcia (2017) argumentam que foi a partir do impulso dado pelas políticas públicas para ES que surgiram uma gama de cooperativas de trabalho, consumo e produção, além da experiência peculiar de recuperação de fábricas em estado falimentar por seus trabalhadores, sob regime de autogestão. Para os autores, no período que vai de 2000 a 2015 se pode observar o protagonismo do Poder Executivo em fomentar o surgimento de empreendimentos solidários e lhes dar suporte oficial, por meio de compras públicas, facilitação tributária, programas de capacitação técnica e administrativa em parcerias com universidades e escolas de gestão, em um esforço para o fortalecimento dos valores solidários.

Em se tratando da regulamentação normativa no campo da ES, objetivando suprir as demandas dos empreendimentos solidários do país, os apontamentos de Torres (2019) defendem a necessidade de uma Lei Nacional que guarneça aspectos de política de Estado para a regulação das políticas públicas para a ES. O autor ressalta que durante as últimas décadas, em termos institucionais, o segmento da ES careceu de um marco normativo nacional próprio.

Analisando as jurisdições provinciais, tanto Torres (2019) quanto Blasco & Garcia (2017) constataram o avanço pontual no que toca à inclusão da ES na agenda governamental das províncias, contudo em caráter assimétrico. Além de algumas províncias terem regulamentação para a ES e outras não, as suas particularidades também acentuam tal assimetria. Por conta de não se conferir um alinhamento nacional para o amparo aos empreendimentos solidários por leis mais abrangentes, o que se registrou foram dispositivos de regulação específicos a setores ou regiões, ao lado de dispositivos de alcance mais geral.

Apesar da inserção de ações e programas via políticas públicas para a ES, dos esforços e iniciativas do governo ao longo dos anos para a institucionalização e normatização, o fato é que a Argentina não dispõe de uma Lei Federal de Economia Social e Solidária que galvanize as políticas públicas e as ações estatais.

Essa discussão acerca da necessidade de uma Lei Nacional fora arejada por anos, mas não avançou (TORRES, 2019). A própria Constituição Argentina sequer menciona a Economia Social ou a Economia Solidária nem suas formas jurídicas, legando responsabilidades, como foi visto, em alguns casos às constituições das províncias. Também é demandada a alteração da Lei que regula as atividades das cooperativas, que data de 1973, para atualização de forma a contemplar as particularidades das diversas modalidades de empreendimentos coletivos.

Para Caruana (2016), no entanto, os principais óbices com que a ES se depara não provém das limitações legais, mas do contexto econômico, social e político do país, bem como das restrições de atuação dos empreendimentos de ES pela não apreciação de sua natureza e de suas atividades econômicas.

Segundo Snerc (2019), o prisma do desenvolvimento da ES, encampado pelo Estado e aplicado no impulsionamento *top down* dos empreendimentos solidários na Argentina, se assemelhou a uma miríade utópica, em termos econômico-quantitativos. Se deu e vem se dando sob a forma de aumento no número de empreendimentos criados e trabalhadores envolvidos.

**2.3 A agenda pública da ES no Uruguay: suporte e regulação**

Ao assumir o governo em 2005, a Frente Ampla, de inclinação progressista, se deparou com uma crise econômica no Uruguay iniciada nos anos anteriores, com um terço da população do país em situação de pobreza e aumento nos índices de desigualdade social. Nesse contexto, o governo passou a priorizar a reversão da situação delicada, com a criação, em 2005, do Ministerio de Desarrollo Social – MIDES - e implantando o Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social - PANES.

A partir de então a ES passou a ser ventilada mais intensamente na agenda governamental, enquanto ferramenta para geração de trabalho e renda, inclusão e compensação dirigida às frações de trabalhadores e trabalhadoras mais vulneráveis. Nessa chave, os empreendimentos solidários sanariam em parte externalidades negativas, em especial a exclusão e a informalidade.

A forma de implantação das políticas públicas se deu mediante programas de fomento financeiro em áreas de produção e de autoemprego, empreendedorismo e suporte às cooperativas por meio de políticas descentralizadas e sem perspectivas de perenidade, pois concebidas para serem corretivas e paliativas (RIERO, 2016). As principais políticas públicas elaboradas e direcionadas, direta ou indiretamente, para os empreendimentos solidários nos meios urbano e rural, foram vinculadas a planos de ação, projetos e programas, por vezes aplicados de forma isolada, por outras integrados com outros.

Com isso, houve certa ambiguidade, pois foram implantadas diversas políticas públicas, muito diferentes em relação aos recursos envolvidos e ao público alcançado, pois incluíram desde pequenos projetos no interior de Ministérios até políticas de forte impacto no desenvolvimento dos empreendimentos coletivos.

Entretanto, como observam Torrelli et al. (2019), os recursos destinados para as políticas públicas da ES representavam, em mais da metade dos casos, cerca de 1% do orçamento dos entes governamentais aos quais estavam vinculados.

Entre 2013 e 2015 também foi realizado um amplo mapeamento da Economia Solidária no Uruguay, acessando mais de 600 empreendimentos. O projeto “Mapeo, caracterización y desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay”, se deu a partir da demanda da Coordinadoria de Economía Solidaria Uruguay, que é a entidade representativa de articulação voltada expressamente para a ES, embora não abarque todas as suas modalidades, pois mais concentrada em ações junto a empreendimentos individuais e familiares (UEC, 2016).

Nesse período também foi constituído o Instituto Nacional Del Cooperativismo – INACOOP, a partir da articulação dos atores da ES e do governo, que inseriu a ES no rol das políticas públicas, inclusive em âmbito internacional. A Lei Geral de Cooperativas, de 2008, estabelece que “el Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general” (Art. 185), e atribui ao INACOOP “impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción” (Art. 187). Talvez como indicador de eficácia, dentre as prioridades elencadas pelos empreendimentos mapeados, as políticas públicas foram apontadas por apenas 5% deles.

A maioria das políticas foram implantadas nos primeiros governos sob gestão da Frente Ampla, entre 2005 e 2014, sendo que a gestão de 2005 a 2009 foi a mais vigorosa na implementação de políticas, embora a gestão 2010 a 2015 tenha sido a que mais impulsionou e aportou recursos para a ES.

Para Torrelli et al. (2019), embora algumas iniciativas de fomento e suporte para os empreendimentos coletivos tenham ocorrido em anos anteriores, é notadamente a partir de 2005 que a atuação dos organismos públicos se fez mais presente, ensejando o combate à pobreza e exclusão por meio de iniciativas para geração de trabalho, renda e desenvolvimento local. Já Guerra & Reyes (2019) apontam o histórico da construção de todo um arcabouço legal de regulamentação das atividades associativas no Uruguay desde o começo do Século XX, observando que foi a partir de 2005 que surgiu um novo marco legal para o sistema cooperativo, com a criação da figura das cooperativas sociais, dando maior protagonismo e suporte legal para os empreendimentos de ES. Os autores apontam, ainda, a importância de uma articulação propositiva entre executivo e legislativo para transpor as barreiras partidárias e ideológicas para a inclusão da ES nos textos legais.

Os mesmos autores lembram ainda que uma das mais importantes construções normativas para os empreendimentos de ES no país foi a promulgação da “Ley 17.978” de 26 de junho de 2006, a lei das ‘Cooperativas Sociais’, como parte de um conjunto de políticas sociais capitaneadas pelo recém-criado MIDES. A lei regula as Cooperativas Sociais, caraterizadas pelas seguintes particularidades: a) ao menos 75% de seus integrantes devem ser classificados como vulneráveis socialmente; b) ficam isentas de tributos nacionais e de contribuições de seguridade social; c) as remunerações dos seus membros devem ser parelhas aos pisos salariais correspondentes às atividades que operam; d) os cargos diretivos não podem ser remunerados de forma diferenciada; d) seus serviços podem ser contratados pelo setor público de forma direta, sob a forma de dispensa de licitação até determinado limite de valor; e) sua formação deve ser autorizada pelo MIDES, bem como seu funcionamento.

Como lembra a Comissão de Trabalho pela lei de EES (COMISIÓN, 2019), o esforço mais recente para avançar no sentido de unificar o arcabouço normativo da ES, resultado justamente da ação política dos movimentos e dos empreendimentos, foi a apresentação, em 2019, à Comisión Especial de Cooperativismo de la Cámara de Diputados, do Projeto de Lei Geral Acerca da Economia Solidária, que demarca o propósito da regulamentação da EES no país. O Projeto define, em seus artigos, os seguintes aspectos: a) Os princípios da ES; b) as formas de expressão, as modalidades de empreendimentos solidários; c) as formas de fomento para o desenvolvimento da ES; d) a organização dos empreendimentos e sua representatividade junto aos órgãos estatais; e) o controle nacional, o registro de promoção das entidades de ES.

A partir da elaboração do Projeto de Lei, pode-se aventar um marco regulatório que venha a buscar a caracterização dos empreendimentos, o aporte de políticas públicas amplas e abrangentes, bem como a institucionalização da ES no espaço orçamentário e de visibilidade social, solidificando o movimento e permitindo a perenidade de suas atividades includentes, solidárias e coletivas.

**3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho buscou-se aprofundar as reflexões sobre a construção de um marco institucional na América do Sul para a ES, atendendo demanda histórica. O advento, nessa porção do Cone Sul Latinoamericano, de governos de inclinação progressista a partir do começo dos anos 2000, apontou para a inclusão da ES na agenda governamental, tendo como resultado a elaboração de políticas públicas para a ES, enquanto políticas de governo e não de Estado – fator esse limitante à sua perenidade, como se evidenciou no Brasil.

No Brasil, já no início de 2003, ocorre a criação da SENAES, representando a inserção institucional de uma plataforma de política voltada para a ES. Ao longo de mais de 13 anos a SENAES capitaneou, sob o prisma da transversalidade, a agenda para a ES no país, tendo dotação orçamentária própria, crescente de 2004 a 2013, com redução dos aportes até sua extinção em 2019. Concomitantemente, o arcabouço normativo foi se constituindo mediante a promulgação de Leis, Decretos e Portarias para regerem a formatação dos empreendimentos solidários e das políticas públicas a eles direcionadas. Contudo, mesmo com a maior institucionalização e normatização, houve carência em recepcionar a ES na agenda como uma política de Estado, uma vez que as ações se deram no âmbito dos governos ditos progressistas, até 2016. Dura comprovação dessa fragilidade se deu com o desmantelamento dos Programas e Ações que assistiam a ES e o desaparecimento da SENAES, sob a égide dos dois últimos governos federais, de feições ultra-liberais, em mais um dos seus flagrantes retrocessos.

A Argentina apresentou políticas públicas para a ES como dispositivos de atenuação da crise do começo dos anos 2000, vinculando a ES aos programas de geração de trabalho e renda, como porta de saída provisória para a situação de pobreza. Com os governos Kirchner, houve inclusão da ES de forma mais incisiva na agenda, com a criação da Secretaria de Economia Social, fomentando ações voltadas para o desenvolvimento local, microcrédito, finanças solidárias e suporte a empresas recuperadas.

Há a percepção de que a na Argentina a ES orbitou na esfera política como mecanismo de atenuação de crise econômica, plataforma eleitoral e manutenção de uma chave populista nos governos de face progressista. Também haveria um baixo coeficiente de participação e interlocução entre governo, trabalhadores e sociedade na definição das políticas públicas, em uma perspectiva *top down* de gerenciamento da agenda para a ES. Diferentemente do que ocorreu no Brasil, contudo, mesmo com a ascensão ao poder de um governo de orientação de centro-direita, não se operou a desagregação das políticas públicas para a Economia Solidária, mantendo alguns de seus avanços, ainda que de forma incipiente.

No caso do Uruguay, a presença do Estado nas organizações associativas e cooperativas, principalmente no meio rural, já se fazia presente há décadas. Os governos da Frente Ampla recepcionaram a ES na sua agenda, como forma imediata de abrandar a crise econômica, gerar trabalho e renda, mas também sofisticar o desenho normativo, instituindo a Ley General de Cooperativas para qualificar as políticas públicas para a ES, nas áreas de fomento, capacitação, assessoria técnica, microcrédito, comercialização e desenvolvimento local. As ações do Governo objetivaram ampliar o raio de atuação dos empreendimentos solidários no campo e nas cidades, regulamentando suas atividades com suporte público. Mesmo com essa maior integração, se verifica a insuficiência para satisfazer às demandas do segmento da ES no país, que poderia ser melhor guarnecida de políticas públicas. Cabe a nota de que os governos da Frente Ampla estiveram na gestão do executivo até o começo de 2020, o que abre o questionamento se, mesmo com a alternância de viés político, haverá continuidade na inserção da ES na agenda governamental.

As peculiaridades dos três países aqui estudados também devem ser levadas em conta para uma apreciação da agenda da ES e sua adoção, maior ou menor nos três casos aqui analisados. O que fica de registro neste estudo acerca da agenda da ES para Brasil, Argentina e Uruguay é o aprendizado de que a institucionalização, normatização, interlocução e abrangência no trato governamental para com os empreendimentos solidários, seus trabalhadores, para com toda a sociedade, é essencial. Torna possível a proposição da ES como uma política de governo, de geração de trabalho, renda e cidadania, para a composição de um setor robusto, inserido nas políticas de Estado.

**REFERÊNCIAS**

BLASCO, L.; GARCIA, A. **Economía Social y Solidaria y agenda governamental: alcances, actores y objetivos en experiencias provinciales de Ar­gentina a principios de Siglo XXI.** Saberes. Vol. 9, Núm. 2 (2017). 177-195.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária. no governo federal 2003/2010**: 8 anos de economia solidária no governo federal. Acesso em 10 set 2019.

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. Nueva Época, 2016.

COMISIÓN de Trabajo por la Ley de EES. **Anteproyecto de Ley de EES**. Montevideo: Inacoop, 2019.

CORAGGIO, J. L. **Economía Social y Solidaria**. El trabajo antes que el capital, Abya Yala: Quito, 2011.

CORAGGIO, J. L. **La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América latina**. UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, 2014.

CORAGGIO, J. L. La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus acto­res. El papel de las universidades. In: PUIG, C. **Economía Social y Solidaria:** conceptos, prácticas y políticas públicas**.**Bilbao: Universidad del País Vasco. 2016

CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

EID, F; ADDOR, F; CHIARIELLO, C.L.; LARICCHIA, C; KAWAKAMI, A. Políticas de agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária: uma análise do diálogo entre a prática das cooperativas do MST e as políticas governamentais. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 11, p. 1, 2015.

FARIA, M. S.; SANCHEZ, F. J. B. A. economia solidária no governo federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, E. A.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. **Gestão pública e sociedades**: fundamentos e políticas de economia solidária. Outras Expressões: São Paulo, 2011. pp.413-425.

FRANÇA FILHO, G. C. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**. Salvador: pp.9-19, 2002.

GAIGER, L. I. **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GANDULFO, A. Nuevos desafíos para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. In: LIANZA, S.; HENRIQUES, F. C. A **Economia Solidária na América Latina**: realidades nacionais e políticas públicas. Rio de Janeiro: RILESS, SENAES, 2012.

HINTZE, S. **La política es un arma cargada de futuro**. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: CLACSO. CICCUS, 2011.

LAVILLE, J. L. El marco conceptual de la Economía Solidaria. In: LAVILLE, J. L. **Economía Social y Solidaria:** una visión europea. Buenos Aires: Altamira, 2004.

MOTA, C. R. S. **Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016):** uma análise a partir da percepção dos policy-makers. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2017.

RIERO, A. **Gestión colectiva en producción relaciones sociales a partir de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono Sur.** Tese (Doutorado em Sociologia). Universidad de la República Uruguay. Montevideo, 2016.

SINGER, P.; SOUZA, A. R. **A Economia Solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

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

SNERC, C. Las políticas públicas de inclusión social en la Argentina 2003-2015 ¿desde la economía social hacia una economía civil? **Ciencias Administrativas**, n 13, La Plata, 2019. Pp.1-14.

TORRELLI, M.; DE GIACOMI, B.; FALKIN, C.; SARACHU, G. Mapeo de las políticas públicas vinculadas a la ESS en Uruguay (2015):una perspectiva sobre su naturaleza y orientaciones a diez años de la asunción del gobierno progresista. **Geograficando**, v. 15, n.º 1, La Plata, 2019.pp.1-18

TORRES, M. A. La Economía Social y Solidaria en los ordenamientos jurídicos provinciales de Argentina. **Cooperativismo & Desarrollo**: Bogotá, 2019, vol. 27 pp1 – 27.

UNIDAD de Estudios Cooperativos – UEC**. Mapeo, caracterización y desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay (2013/15)**. Montevideo: UEA, 2016.