

La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista

Luiz Inácio Gaiger*

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)
Gaiger@unisin.br

Revista Cultura Económica
Año XXXVII • N°97
Junio 2019: 65-88

Resumen: En las dos últimas décadas, el establecimiento de un marco jurídico adecuado a la economía solidaria, ha sido uno de los puntos centrales en la agenda de Brasil. Se lograron algunos progresos, pero hasta hoy persisten obstáculos e incertidumbres, pese al activismo político de los actores sociales. Además del hecho de que la economía solidaria enfrenta gran oposición de sectores tradicionales, algunas barreras cruciales – como la debilidad democrática del país - exigen un continuo esfuerzo de “trabajo institucional” para cambiar el marco actual a favor de formas no capitalistas de economía. Para abordar estos temas, tras exponer el proceso de formación de la economía solidaria en Brasil y destacar la convergencia política entre sus actores en materia legal, el artículo examina las innovaciones de las propuestas de una ley marco nacional, destacando los principales obstáculos para su aprobación y establecimiento. Como ejemplo de estas dificultades, el artículo analiza la nueva ley de las cooperativas de trabajo, un elemento crucial tanto para la economía solidaria cuanto para el sector cooperativo en Brasil.

Palabras clave: economía solidaria; Brasil; marco legal; democracia; cooperativas de trabajo

The fight for the legal framework of the solidarity economy in Brazil: Republican deficit and movimentalist ethos

Abstract: *In the last two decades, the establishment of an adequate legal framework for the solidarity economy has been one of the central points on its agenda in Brazil. Some progress was made, but obstacles and uncertainties persist to this day, despite the political activism of the social actors involved. In addition to the fact that the solidarity economy faces great opposition from traditional sectors, some crucial barriers - such as the democratic weakness of the country - demand a continuous effort of "institutional work" to change the current framework, in favour of non-capitalist forms of economy. To address these issues, after exposing the process of emergence of the solidarity economy in Brazil, and the political convergences among its actors in legal matters, the article examines the innovations of the current proposals of a national law, highlighting the main obstacles to its approval and establishment. As an example of these difficulties, the article analyses the new law on worker cooperatives, a crucial element for both the solidarity economy and the cooperative sector in Brazil.*

Keywords: *Solidarity Economy; Brazil; Legal Framework; Democracy; Work Cooperatives*

Desde los años 1980, la economía solidaria se ha venido integrando al paisaje social de distintos países y continentes, al Sur y al Norte (Cattani *et al.*, 2009; Laville, 2010; Fonteneau *et al.*, 2011). De acuerdo con los contextos regionales, las designaciones adoptadas han variado, siendo común el uso de los términos “economía social y solidaria” y “economía popular solidaria” en los países latinoamericanos. En Brasil, similarmente a otros países del continente, el concepto de economía solidaria se refiere a organizaciones económicas colectivas que actúan con el fin de brindar fuentes de ingreso a sus miembros, además de aportar mejor calidad de vida y propiciar la participación ciudadana. Tales objetivos se logran, principalmente, a través de un gran esfuerzo conjunto, que moviliza la capacidad de los miembros asociados. Debido a su arraigo social y comunitario, estas organizaciones también suelen cumplir funciones en los ámbitos de salud, educación y protección del medio ambiente; por ende, abarcan e involucran una multitud de segmentos sociales e instituciones (Gaiger, 2009).

El crecimiento en número y diversidad de esas experiencias tuvo su auge en los años 2000, en un contexto de movilizaciones altermundialistas y de ascenso al poder de partidos y programas partidarios de nuevas políticas de inclusión socioeconómica y sensibles a las demandas, y al protagonismo de un conjunto variopinto de movimientos sociales. El período 1995-2015, fue claramente positivo para el incremento de experiencias de economía solidaria y la generación de mecanismos públicos de soporte. Sin embargo, los abruptos cambios políticos posteriores han afectado radicalmente la situación: de parte del Estado, la economía solidaria dejó de recibir atención (Silva, 2018a). El derrumbe de los compromisos del gobierno hacia los trabajadores se ha completado a principios de 2019, con la supresión del Ministerio de Trabajo y Empleo, en el cual la anterior Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) había funcionado como centro motor de la acción gubernamental en ese terreno. De parte de las fuerzas sociales y de los movimientos populares, las acciones de resistencia, un tanto instintivas y poco orgánicas, todavía no han logrado superar el estado de perplejidad y desaliento delante del enorme retroceso político y social que se está imponiendo al país.

Un ciclo virtuoso se ha cerrado y, a la fecha, no se puede predecir el futuro a corto y mediano plazo, salvo a título simplemente conjetural. En alguna medida, no obstante, el período actual puede ser proficuo para una toma de distancia de los protagonismos anteriores, y así proceder a apreciaciones retrospectivas de la trayectoria de la economía solidaria, tanto

de sus avances y virtudes, cuanto de sus vulnerabilidades y desafíos. En ese sentido, se vienen publicando análisis del conocimiento académico generado en el período, cuanto a sus enfoques, matices y líneas divisorias (Pinheiro, 2016; De Araújo *et al.*, 2017; Ferrarini *et al.*, 2018; Silva, 2018b). Desde el punto de vista de las prácticas, a sus conquistas y frustraciones, no faltarían aspectos de interés, en particular cuando se refieren a obstáculos persistentes. Ese es el caso de la lucha por un marco jurídico de la economía solidaria en Brasil, un frente que ha exigido un actuar permanente y un considerable grado de unidad de parte de los actores sociales. Sin embargo, sus resultados todavía siguen inciertos en lo que respecta a la demanda más central, concerniente a una ley marco nacional.

Indudablemente, la economía solidaria en Brasil no solo se identifica satisfactoriamente con el campo asociativo, el más difundido en la sociedad, y tampoco con el sector cooperativo, el más institucionalizado. Si bien sus organizaciones suelen adoptar uno de esos dos formatos jurídicos, la *asociación* o la *cooperativa*, es porque carecen de alternativas más adecuadas a sus objetivos y a su naturaleza singular. Esas opciones, a menudo, no representan más que una solución provisional, imperfecta, que los emprendimientos de economía solidaria encuentran para evitar la informalidad, mientras siguen buscando una identidad institucional y un marco legal compatible. Así, en lugar de un movimiento propiamente asociativo o cooperativo en el seno de la economía solidaria, se observa una demanda para que el marco regulatorio brasileño incorpore nuevas formas jurídicas, coherentes con la realidad de las experiencias concretas.

A lo largo de las dos últimas décadas, el establecimiento de dicho marco jurídico ha sido uno de los puntos centrales en la agenda de los emprendimientos, organizaciones sectoriales, entidades de apoyo y autoridades públicas. Se avanzó en algunos aspectos, pero los obstáculos y las dificultades persisten, posponiendo la adopción de una ley nacional específica y su posterior reglamentación. Además de divergencias entre los actores sociales involucrados en la economía solidaria, en su conjunto, ella se enfrenta a una oposición del sector cooperativo en Brasil, cuya institucionalización durante el régimen militar le garantizó la exclusividad de representación de las cooperativas y amplios beneficios para las organizaciones adherentes. Además de eso, interviene lo que podemos calificar como el *déficit republicano* del país, lo cual impide el funcionamiento efectivamente democrático de la esfera pública y de las instituciones políticas. Ellas siguen subordinadas a intereses privados y

corporativos, de acuerdo con las relaciones de fuerza y la posibilidad de controlar y manejar el juego, sin alterar sus reglas, aunque se comprueben claramente discrepantes con la búsqueda del bien común. La difícil trayectoria de construcción del marco legal de la economía solidaria sirve entonces como ejemplo de la fragilidad democrática del país, con la cual su agenda republicana permanece por lo esencial inconclusa.

Por otro lado, la persistente lucha por una ley marco revela virtudes de las que son portadoras las distintas iniciativas de economía solidaria. De modo más visible, al propiciar la participación social y política de nuevos actores populares, de promover una *disposición ciudadana* y, por esa vía, generar lo que autores han designado como el *ethos movimentalista*; de modo quizás menos visible, pero fundamental, al provocar un ensanchamiento del campo económico y propugnar por el reconocimiento de otros principios y lógicas más allá del intercambio y del sistema de mercado que le corresponde. Es decir, al luchar por su *institucionalización* por vía de un aparato legal compatible con su naturaleza sui generis, la economía solidaria actúa en favor de una nueva *institución* (Polanyi, 1957) de la economía, dentro de un marco plural y democrático.

Para abordar esos temas, en la próxima sección, este artículo rescatará brevemente la historia y las características singulares de la economía solidaria, que pondrá de manifiesto la razón de su incompatibilidad con las alternativas legales disponibles en la actualidad. En la segunda parte, tras destacar la convergencia progresiva entre los principales actores sociales de la economía solidaria en materia legal, subrayará los factores que traban el progresivo establecimiento de un ordenamiento jurídico satisfactorio. A modo de ilustrar estas dificultades, la tercera parte analizará el controvertido proceso de formulación de la nueva ley de las cooperativas de trabajo, un sector crucial tanto para la economía solidaria cuanto para las cooperativas tradicionales. Esos elementos permitirán, al final del artículo, comprender cómo las dimensiones y la complejidad del cambio institucional requieren un trabajo persistente a largo plazo y, de algún modo, una recomposición del campo de la economía solidaria y sus estrategias políticas.

I. La necesidad de un marco regulatorio

En Brasil, el concepto de *economía solidaria* se ha consolidado durante los años 1990, en paralelo al uso del término *emprendimiento económico solidario* (EES), para designar las iniciativas económicas correspondientes (Gaiger, 2009). Aunque pueda ser percibida como un fenómeno reciente,

debido a su expansión y la notoriedad que alcanzó en las últimas décadas, la economía solidaria dio nuevo impulso y continuidad a una historia extensa de innumerables experiencias de solidaridad popular, desde las formas indígenas precolombinas de producción y los sistemas colectivos de los esclavos que se refugiaron en comunidades autónomas: los quilombos.

En el siglo XIX, prácticas informales de cooperación e iniciativas de ayuda mutua, como las cajas laborales, han sido desarrolladas por agricultores familiares y trabajadores urbanos. En ciertos casos, estas iniciativas se han conservado a lo largo del tiempo como formas autóctonas de organización y mejoramiento de la vida en la comunidad. Sin embargo, los servicios prestados, particularmente en salud y educación, generalmente se incorporaron a las nuevas dinámicas institucionales, sobre todo privadas (religiosas, principalmente) y a la filantropía del Estado, a menudo involucrando hacia patrones paternalistas y, así, contribuyendo con la preservación de la hegemonía de las élites políticas.

El asociativismo, a su vez, desde el siglo XIX desempeñó un papel histórico, especialmente para los pequeños agricultores familiares. No obstante, tal como se presenta hoy, el marco legal de las asociaciones es muy amplio: con pocas excepciones, engloba toda la gama de individuos que se unen para realizar en común actividades sin ánimo económico. Centros comunitarios en zonas urbanas periféricas, centros de cultura y ocio y, del mismo modo, empresas de deporte profesional como los clubes de fútbol, están registrados bajo la forma jurídica de asociaciones. Para viabilizar sus actividades, pueden contratar o crear empresas filiales, de distinta naturaleza jurídica, incluso con ánimo de lucro. Las actividades de estas últimas, pueden incluir trabajo remunerado y generar dividendos económicos, siempre que constituyan un medio para cumplir los objetivos sociales de la entidad asociada. Ante la imposibilidad de normalizar un conjunto tan amplio y heterogéneo de organizaciones, el funcionamiento de cada organismo asociado queda regulado según el marco legal correspondiente a sus actividades específicas, sobre lo que el estatus asociativo no ejerce efectos significativos. Por consiguiente, el campo asociativo no dispone en Brasil de morfología específica, identidad común u órganos de representación efectivos. Bajo esos límites, no ha jugado un papel coherente en la aparición de la economía solidaria.

Por otra parte, aunque deje la puerta abierta a una serie de ambigüedades y contradicciones, el marco jurídico asociativo contiene un elemento clave para la economía solidaria: el poder de decisión debe ejercerse

en condiciones de igualdad entre los individuos asociados, sin interferencia de su participación económica en la entidad asociativa. Por esta razón, hay muchas historias detrás de las asociaciones, entre ellas la del asociativismo popular y participativo. Así es que, desde los años 1970, en el contexto de los flujos demográficos en los centros urbanos, las asociaciones han sido instrumento de organización y lucha por la vivienda y mejores condiciones de vida. Ellas han funcionado como centros de iniciativas locales; además, han jugado un papel clave como pilar de movilizaciones sociales más amplias, tales como las contiendas electorales que llevaron al renacimiento de los partidos políticos y a gobiernos de izquierda en el período subsecuente al régimen militar (1964-1985).

Eso explica que la asociación sea actualmente el formato jurídico predominante en la economía solidaria. Variadas comunidades y grupos con proyectos dirigidos a la generación de ingresos y desarrollo económico, buscan el apoyo jurídico del marco asociativo. El resultado es un híbrido: actividades comunitarias se fusionan con empresas con fin económico, en sí mismas carentes de soporte jurídico. Dicha solución evita la completa informalidad, pero pospone la formalización económica de la iniciativa, que sigue desprovista de las prerrogativas y ventajas del ejercicio legal de sus actividades.

Como alternativa económica a la empresa privada con ánimo de lucro, solo el cooperativismo ha logrado institucionalizarse en Brasil, aunque permeado por diferentes conceptos e intereses. Las cooperativas fueron introducidas originalmente por inmigrantes europeos, a finales del siglo XIX, como forma de superar las condiciones de flagrante abandono en que vivían. Estas iniciativas estuvieron especialmente presentes en el sur de Brasil, un punto focal para la colonización europea. Las cooperativas de consumo se expandieron en las décadas de 1950 y 1960. Posteriormente, esas y otras cooperativas urbanas mostraron signos de estancamiento, atribuible al desaliento por falta de soporte oficial, lo cual resultó en una serie de frenos a su crecimiento y supervivencia. Entre otros factores, el desarrollo económico, al favorecer la expansión de las grandes corporaciones capitalistas, las impulsó a reemplazar las funciones previamente cumplidas por las cooperativas, en particular las de consumo, crédito y prestación de servicios sociales (Schneider y Lauschner, 1979).

A su vez, se alentó a las cooperativas agrícolas durante la década de 1970, con miras a ampliar la productividad en respuesta al crecimiento demográfico y a la necesidad de aumentar las exportaciones, según los planes

de desarrollo de gobiernos militares. Por otra parte, las exigencias competitivas del mercado, dificultaban la supervivencia de las pequeñas cooperativas. Desde entonces, el tipo predominante de cooperativismo agrícola en Brasil ha estado al compás de la dominación de élites empresariales, volcadas sobre todo hacia la economía de exportación. Por esa razón, las posiciones hegemónicas del cooperativismo se han revelado altamente sensibles al poder económico y dependientes de las políticas de gobierno, valorando la capacidad de sus líderes en gestionar sus intereses frente al Estado.

Es así que, la falta de un marco jurídico adecuado para la economía solidaria, está conectada con la historia del cooperativismo. La legislación cooperativista nacional fue establecida durante el régimen militar (ley 5.764, de 1971), bajo transacciones con el cooperativismo empresarial, en el que preponderan grandes propietarios de tierra y empresarios del sector de servicios, entre otros. Dicho sector mantiene, desde entonces, el control de la Organización de Cooperativas Brasileñas (OCB). Resulta, además, que la ley marco del cooperativismo es muy genérica: tiene como objetivo promover y regular el sector, pero impone exigencias burocráticas que dificultan la formalización de cooperativas pequeñas o frágiles económicamente. Debido a su origen histórico y su perfil político, la OCB carece de legitimidad para atraer a las cooperativas de sectores nuevos, hecho que explica la aparición de corrientes independientes, tales como la Confederación de Cooperativas de la Reforma Agraria en Brasil (CONCRAB), relacionada con el movimiento de trabajadores rurales sin tierra. Por razones similares, las cooperativas identificadas con la economía solidaria, mantienen distancia de la OCB, proporcionándole información solo con fines estrictamente legal-burocráticos, según requerimientos de los organismos reguladores.

Este marco ha sido inicialmente respaldado por una política de control social e intervención del Estado, que no trajo cambios significativos para los trabajadores cooperados en las zonas rurales. Durante décadas, las cooperativas habían servido a los agricultores en pequeña escala, como un instrumento de desarrollo económico y fortalecimiento de las comunidades. Empero, el nuevo modelo impuesto desde la década de 1970, contribuyó a infundir desconfianza hacia el cooperativismo entre los agricultores. El cooperativismo urbano, a su vez, ganó un nuevo impulso con la proliferación de cooperativas de trabajo en la década de 1980. Durante el rápido crecimiento de estas cooperativas, hasta la década de 1990, los estudios indicaron que en gran parte se trataba de un medio de debilitar las relaciones

formales de trabajo, economizar en tributos sociales, externalizar servicios y reducir costos laborales (Lima, 2002, 2007; Piccinini, 2004). A su vez, cooperativas auténticas como las fábricas recuperadas, fueron identificadas como una de las primeras formas de la economía solidaria.

En ocasiones donde las cooperativas conllevan un peso considerable en la economía local, enfrentan importantes obstáculos por mantener su estructura y papel como alternativa a las formas predominantes de organización económica y a la lógica imperante del mercado. En este contexto contradictorio, la economía solidaria ha dado lugar a una nueva generación de cooperativas, motivadas por la creencia de que, aunque imperfecto, este formato es el más completo modelo de autogestión y solidaridad económica, capaz de atender a las necesidades de los trabajadores. Así, las cooperativas solidarias se han alineado a favor de una propuesta que cuestiona el sector cooperativo, por la inconsistencia entre sus principios doctrinales y su desarrollo histórico. Dicha propuesta vendría a reemplazar el patrón tradicional y recuperar las cooperativas, reconciliándolas con el espíritu original del cooperativismo.

No menos importante es enmarcar que, desde la década de 1970, la extensión y perseverancia de la informalidad en las zonas urbanas, llevaron a la comprensión de que ella formaba parte de las estrategias de supervivencia, a través de las cuales, categorías sociales se organizaron y establecieron frentes de movilización. De hecho, nuevos movimientos sociales surgieron en la franja urbana, luchando por servicios, vivienda y derecho al trabajo. Iniciativas comunitarias despertaron el interés de organizaciones civiles, como las iglesias cristianas inspiradas en la teología de la liberación e instituciones micro financieras originadas de los llamados "bancos de la mujer", precursores del actual sector de finanzas solidarias. Comunidades de base, asociaciones de vecinos y asociaciones de agricultura familiar surgidas en ese contexto, dieron lugar a las primeras experiencias colectivas de generación de ingresos en la década de 1980, a raíz de la economía solidaria en Brasil y otros países en América Latina.

Los grupos informales representaban el 30% de los EES encuestados por el segundo mapeo nacional de la economía solidaria, concluido en 2013 (Gaiger *et al.*, 2014). Según nuestros estudios (Gaiger, 2006), cuando dichos grupos prosperan, pese a su informalidad, es debido a que sus miembros han abandonado la actitud defensiva de adaptarse a las circunstancias, y han pasado a encarar su actividad como una fuerza capaz de generar situaciones nuevas que les permiten prosperar. Este cambio es favorecido por el uso de

los recursos primarios de los integrantes del EES, convirtiendo así las relaciones de *comensalidad* (Razeto, 1990), típicas de la economía doméstica, en recurso de una lógica económica a la vez emprendedora y solidaria. La simbiosis entre esos dos factores, que normalmente se encuentran con signos contrarios o en situaciones en que la solidaridad ejerce un rol instrumental en favor de la eficiencia económica, constituye el arte y la tendencia estructural propia de los emprendimientos solidarios. Dicho de otro modo, su *racionalidad* singular deriva del hecho de ser, simultáneamente, colectivos de personas y empresas económicas; por lo tanto, de tener como pilar central el acto asociativo (Pinto, 2006) y propiciar que el *factor trabajo* instrumentalice el factor capital (Razeto, 1990).

Volviendo a los grupos informales, se puede afirmar que contribuyen a la racionalización de la solidaridad, en la medida de su aplicación intencional y cotidiana, mientras vivencian experiencias que estimulan la formación de nuevos sujetos (Veronese, 2008). Así, mitigan la inestabilidad y la incertidumbre que afectan la vida de los pobres. No obstante, desde el punto de vista normativo, la situación de las organizaciones informales es, sin duda, la más discrepante. Los emprendimientos informales, por lo general, no funcionan sin reglas, sino que se autorregulan. En la informalidad, hay formas de economía que pueden considerarse como instituidas, a juzgar desde el punto de vista del cumplimiento de reglas efectivas que determinan estándares para las relaciones y los negocios. Sin embargo, estar en la informalidad en definitiva significa estar privado de un marco en la legislación nacional que no solamente normalice, sino reconozca y promueva esos agentes económicos.

II. La lucha por reconocimiento oficial

El estado de abandono legal de la economía solidaria es algo bien establecido (Gonçalves, 2005; Kruppa *et al.*, 2012), sin ser sorprendente: desde sus inicios, la economía solidaria estuvo "atada a las necesidades de grupos históricamente excluidos del acceso a la formulación de políticas públicas y, consecuentemente, a los procesos de desarrollo" (Da Silva y Silva, 2015: 91). Este escenario ha cambiado parcialmente en las últimas décadas, comenzando con los gobiernos de coalición del Partido de los Trabajadores (PT), de tal manera que la economía solidaria se ha convertido poco a poco en parte de la agenda del Estado en Brasil.

En 2011, había 22 ministerios (de 37) con programas relacionados con la economía solidaria. Particularmente importantes fueron las políticas de

salud, inclusión productiva, reforma agraria, seguridad, ciudadanía y, sobre todo, el conjunto de políticas y programas de la SENAES. Instituciones públicas como el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES), garantizaban fondos para importantes programas de apoyo. Además, en 15 de los 27 Estados de la Federación se llevó a cabo alguna iniciativa de apoyo, incluyendo leyes con el objetivo de fomentar la solidaridad económica. Un factor considerable fue la incorporación de la economía solidaria en el Programa *Brasil sem Miséria*, posiblemente la iniciativa de gobierno más transversal y de largo alcance en la historia del país, lanzado con vistas a reducir la grave desigualdad social y económica.

Sin embargo, persiste la ausencia de un marco normativo general para la economía solidaria. Dicho marco debe cumplir con cuatro objetivos, según las conclusiones de la 2^{da} Conferencia Nacional de Economía Solidaria, de 2010: a) reconocer los rasgos esenciales de solidaridad de esas formas de economía; b) instituir políticas públicas de relevancia específica para estas empresas, tales como apoyo presupuestario para asegurar recursos permanentes; c) definir la jurisdicción del Estado, de alcance nacional y con eficacia; d) promover el fortalecimiento institucional de las iniciativas de economía solidaria y de las políticas públicas.

Cuando postulan este reconocimiento legal, los actores sociales tienen a su favor un amplio consenso nacional sobre las características fundamentales de las organizaciones económicas en cuestión. Este consenso se refleja en el concepto de *emprendimiento económico solidario* (EES), adoptado en los años 1990, como ya mencionamos. Dado que su uso se ha vuelto habitual, sirve a diversos propósitos, poniendo de relieve o bien el universo académico, o bien las autoridades y expertos en políticas públicas. Asimismo, esa nomenclatura común garantiza la unidad de las organizaciones que participan en redes, foros y otras formas de movilización social.

Por otra parte, los usos simultáneos del término, lo dejarían con un sentido inexacto, produciendo lenguajes con diferentes perspectivas. En los casos en que tuvo connotaciones normativas, el concepto ha sido objeto de amplio debate, acuerdos y revisiones, en gran medida por parte de los agentes centrales en el campo, como el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), la mencionada SENAES y el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES), responsables por el lineamiento conceptual y programático del Estado e, indirectamente, de las instituciones de apoyo⁴. Esta construcción conjunta

produjo una referencia conceptual que sigue funcionando como un denominador común respecto a las características esenciales de los EES.

Tal convergencia avanzó significativamente en las conferencias nacionales de economía solidaria celebradas en 2006 y 2010. El documento final de 2006 establece que:

3. La Economía Solidaria es, por lo tanto, un medio de organización de la producción, distribución y consumo basado en la igualdad de derechos y responsabilidad de todos los participantes de los emprendimientos económicos solidarios. Los medios de producción de cada empresa y los productos o servicios que produce caen bajo el control, gestión y propiedad colectiva de sus miembros. Además, hay asociaciones, cooperativas y grupos de consumidores informales, agricultores individuales o familiares y proveedores de servicios que funcionan por separado (cada uno en su propio establecimiento), pero se dedican a la compra conjunta de insumos, a la comercialización de sus productos o a la transformación de los mismos. (...)
5. Las iniciativas de economía solidaria tienen en común la igualdad de derechos, de responsabilidades y oportunidades para todos los participantes de los emprendimientos solidarios, lo cual implica la autogestión, es decir, la participación democrática con ejercicio de poder igual para todos, en las decisiones, apuntando a la superación de la contradicción entre capital y trabajo (SENAES 2006: 57)².

Este entendimiento consensual ha dirigido varias iniciativas conjuntas, abogando por una nueva legislación nacional. Es así que una campaña en favor de una ley de iniciativa popular, liderada por el FBES, ofreció una caracterización similar a la propuesta hecha por congresistas en la Cámara de Diputados - el proyecto de ley 4.685/2012. Aun en tramitación congresal en 2019, el proyecto establece una política nacional, un sistema nacional y un fondo específico para la economía solidaria, considerando los EES bajo los mismos criterios antes mencionados.

El proyecto de ley 4.685/2012 ha sido propuesto a la aprobación del Congreso Nacional en 2012, bajo la iniciativa del Frente Parlamentario de Economía Solidaria (FPES). Cuenta con el apoyo del FBES, de entidades representativas como la Unión Nacional de las Organizaciones Cooperativistas Solidarias (UNICOPAS) y, hasta 2015, del gobierno federal. Su trámite institucional ha seguido un camino lento, en ese momento incierto, sufriendo modificaciones en varias comisiones legislativas. En 2014, cuando estaba listo para salir de la Cámara de Diputados e ingresar en el Senado Federal³, la Comisión de Agricultura, Ganadería, Abasto y Desarrollo

Rural (CAPADR), solicitó su análisis, donde permaneció por meses hasta su aprobación. Algo sin duda sorprendente, pues dicha Comisión reúne intereses relacionados con la tenencia de la tierra y la gran agroindustria. Sus representantes se concentran en el Frente Agrícola Parlamentario (*Frente Parlamentar da Agropecuária*, FPA), más conocido como *bancada ruralista*. Este grupo, conectado con el sector cooperativista empresarial, adhiere al Frente Cooperativista (FRESCOOP) liderado por la OCB y refractario a la ley marco de la economía solidaria⁴.

En fines de 2017, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto y lo envió al Senado para nuevas rondas de análisis y deliberaciones en sus varias comisiones parlamentarias⁵. Un año después, la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía aprobó un texto sustitutivo, en el cual los instrumentos institucionales y financieros de promoción de la economía solidaria, fueron retirados, dejándola sin garantías en esa materia. La nueva propuesta será examinada por las otras comisiones en 2019 y, en caso que se considere que los cambios hechos terminarían por desfigurar la propuesta original, el expediente volverá a la Cámara, posiblemente por varios años más.

Paradoja e ironía, resulta que los representantes de facciones hegemónicas del cooperativismo brasileño, han constituido el mayor obstáculo para la instalación de un marco legal en favor de la economía solidaria y sus cooperativas específicas. La principal intención de este marco es, precisamente, la de legalizar nuevas formas de economía asociativa y cooperativa. Las razones de este impedimento por parte de la OCB son claras: ella es resistente a la idea de perder sus prerrogativas como exclusivo representante de las cooperativas en Brasil, según dispone la ley marco de las cooperativas; la OCB tampoco admite que el derecho asociativo pueda tener como objeto otras modalidades de organización económica, más allá de las cooperativas, como establece el proyecto de ley 4.685/2012. En ambos casos, perdería el poder que inicialmente le fue otorgado por el régimen militar. Además, quedaría debilitada su estrategia de hacer frente a insatisfacciones o disidencias - internas al sector cooperativo o externas y concurrentes - por medio de cambios y ajustes específicos en la ley actual, materia igualmente en trámite en el congreso nacional⁶.

Por razones económicas, políticas e ideológicas, el cuadro es de controversia y casi de parada en punto muerto. El actual cuello de botella y la imposibilidad de victoria de la economía solidaria en el corto plazo, reflejan claramente la fuerza de los impedimentos a la innovación institucional en

Brasil, particularmente con respecto a la formación de la agenda pública y a la conducta de los agentes implicados.

En el presente caso, intereses económicos y corporativos - organizados al interior del sector cooperativo - están en juego, contando con mecanismos eficientes de representación e influencia sobre los poderes de la República. El Congreso Nacional constituye, naturalmente, uno de los principales espacios para esta acción. Dado que el sistema de financiación de los partidos, entre otros factores, ha permitido al poder económico imponerse sobre los intereses y visiones ideológicas, afectando ampliamente el resultado de las elecciones, tales contribuciones financieras, oficiales o no, se vuelven decisivas y cobran su precio. Los actos legislativos y las políticas de gobierno se apartan de consideraciones doctrinales o programáticas, accediendo a que prevalezcan acuerdos pragmáticos. Organismos de representación involucrados en estas prácticas, como la OCB, al disponer de medios de inserción en la arena política sin encontrar resistencia efectiva, determinan que los gobiernos de coalición, aunque dirigidos por partidos reformistas, necesiten tolerar y hacer uso de las mismas técnicas⁷.

La experiencia y la capacidad de articulación política de estos sectores, son mucho mayores que las posibilidades de acción de las fuerzas de innovación o resistencia, que se niegan a emplear las mismas tácticas o carecen de soporte económico para negociar sus propuestas en igualdad de condiciones, dadas las reglas tácitas del juego. Detrás de las visiones políticas relacionadas con el cooperativismo, se encuentran cuestiones más amplias, conectadas con la tenencia de la tierra, los modelos económicos y la reproducción, con fines pragmáticos, del sistema político actual. Según datos de la Cámara de Diputados, en la legislatura anterior a 2019, los defensores de la economía solidaria contaban con 203 representantes en el Congreso; es decir, con un número considerable de votos. Sin embargo, su fragilidad era similar a la del gobierno durante los mandatos de Dilma Rousseff, cuya política hacia el sector permaneció restringida a ciertas áreas, a veces de manera periférica y fuertemente sujeta a las circunstancias políticas y a las contingencias del aparato del Estado. La política conciliadora instituida a partir del primer mandato del presidente Lula, en 2003, ha permitido avances incrementales, como se ha visto, pero apartó la economía solidaria de la agenda de discusión en los centros de poder. En este y otros temas de relevante interés social, el poder ejecutivo se ha manifestado generalmente renuente, o dando margen a las fuerzas políticas contrarias a la innovación, paradójicamente instaladas en el gobierno y con gran poder de presión desde

el Congreso. La intersección entre el ejecutivo y el legislativo ha sido el "lugar exacto en el que se agravan los conflictos de interés entre las clases sociales y los grupos antagónicos", razón de "profundo desequilibrio en la relación entre independencia y armonía" (Da Silva y Silva, 2015: 94); todo ello, a favor de intereses sólidamente representados y en contra de nuevas políticas implementadas o pretendidas por el ejecutivo.

Una barrera adicional a la innovación en el marco regulador de la economía solidaria, se deriva de la naturaleza de las propuestas y de la dinámica de los movimientos sociales implicados en dichos cambios. Sin lugar a dudas, hubo una amplia discusión entre los diversos sectores involucrados, a través de foros y sesiones plenarias que culminaron con la propuesta de la citada ley marco. Sin embargo, han predominado discusiones intramuros, fuertemente impulsadas por un espíritu de transformación social y de ruptura con el *statu quo*, divergente de los cambios incrementales realizados en el período y, por eso, con limitado poder de inserción en la agenda pública y de movilización de otros sectores potencialmente aliados. La falta de una unidad institucional equivalente a la OCB, que apenas se buscó superar en 2014 con la unión de las principales organizaciones nacionales que tomaron parte de la UNICOPAS, ha sido otra de las debilidades de la economía solidaria.

El estancamiento actual no permite predicciones, esperando que los defensores de la ley nacional de la economía solidaria persistan, pese al desequilibrio de fuerzas. Dos cuestiones básicas siguen en juego: a) el carácter de las propuestas legislativas, cuyos puntos de desacuerdo centrales inciden sobre la uniformidad o diversidad de las formas societarias asociativas o cooperativas; b) el principal objeto de deliberación legislativa, ya sea la ley general de la economía solidaria, la ley general de cooperativas (ley 5.764/1971), o ambas. En la segunda hipótesis, se pueden esperar renovaciones en el sector cooperativo, pero difícilmente una apertura a las asociaciones o al sector informal solidario, tampoco una descentralización radical del poder al interior del sistema.

III. La nueva ley de las cooperativas de trabajo

La principal innovación propuesta en la ley 4.685/2012 es la que constituye los EES como sujetos de derecho, aunque no establezca sus formas jurídicas específicas, dejando este asunto para futura legislación complementaria. Por lo tanto, para que haga efectividad en los derechos reconocidos a los EES, se vuelve indispensable un trabajo de reglamentación adicional que defina las

nuevas formas societarias con criterios relativos a su establecimiento, operación y gestión. Actos legislativos como ese sentido han tenido lugar, como la ley 9.867/1999 que instituyó las cooperativas sociales, dedicadas a la salud mental.

Sin embargo, además de los óbices a una ley marco, la introducción de leyes complementarias se enfrenta con serios obstáculos. Un desafío es la falta de convergencia entre los mismos partidarios de la economía solidaria. De ese escenario, hemos tenido un precedente importante con motivo de la reforma del marco legal de las cooperativas de trabajo, que culminó con la ley 12.690/2012. Aunque, siendo resultado de un esfuerzo conjugado del gobierno y de la sociedad civil, este nuevo estatus jurídico no ha sido acogido por todos, sino que dividió opiniones y recibió críticas, incluso de parte de entidades recién aliadas para formar la UNICOPAS.

La tramitación de esta ley llevó seis años. Aun así, las normas complementarias con vistas a su efectiva aplicación siguen indefinidas. A raíz de este marco regulatorio, estuvo la propagación de las cooperativas de trabajo desde los años 1970. La misma tendencia se incrementó en la década siguiente, en reacción al desempleo estructural y a quiebras de empresas capitalistas afectadas por el rumbo de la economía y por los cambios tecnológicos y organizacionales. Otra de las causas fue la aparición de formas alternativas de producción, como las fábricas recuperadas. Las peculiaridades de las cooperativas de trabajo genuinas, como las asignadas a la autogestión o aquellas perfiladas bajo la bandera de la economía solidaria, una vez reconocidas, condujeron a relativizar las tesis dominantes, generalmente pesimistas, sobre su carácter y sus posibilidades de un auténtico desarrollo.

En tal contexto, la ley 12.690/2012 trajo un cuadro legal esencial a uno de los sectores más importantes dentro del movimiento cooperativo, por su importancia numérica y su potencial para demostrar la viabilidad de las formas económicas de producción que escapan a la subordinación típica de las relaciones asalariadas y a la fragilidad del trabajo individual, aún más acentuada en el caso de los trabajadores de bajos ingresos y recursos modestos. En primer lugar, la ley define las cooperativas de trabajo como un tipo específico de sociedad económica basada en la autogestión y en el trabajo colectivo⁸. Asimismo, se cobra una gestión democrática efectiva, especialmente por el mayor valor atribuido a la asamblea de los miembros. En segundo lugar, esta nueva legislación busca frenar el trabajo precario, al considerar los derechos laborales como indispensables (Kruppa *et al.*, 2012) y exigir el cumplimiento de un conjunto básico de derechos y garantías en

todas las cooperativas, como las normas de salud y seguridad en el trabajo, según las disposiciones de la Constitución Federal. En tercer lugar, poniendo fin a una controversia extensa, la ley reduce el número mínimo de socios, de 20 a 7, de tal forma que la asociación entre pocos trabajadores pueda asumir la forma cooperativa y sacar ventajas de su formalización. Por último, la ley establece formas de apoyo a las cooperativas a través del Programa Nacional de Fomento a las Cooperativas de Trabajo (PRONACOOOP).

La promulgación de la ley ha requerido vencer una serie de posiciones reticentes o contrarias, sobre todo en la esfera legal brasileña, valiéndose para eso de la legislación extranjera y de la comprensión existente a cerca de la Recomendación 193/2002 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo objetivo es promover las cooperativas. Durante los debates y después de su entrada en vigor, uno de los brazos principales de la economía solidaria, representados por la UNISOL, permaneció favorable a la ley, mientras que entidades como la CONCRAB, el Movimiento Nacional de Recolectores de Materiales Reciclables (MNCR) y la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG) expresaron su desacuerdo. Una de las más entusiastas entidades de la nueva ley, en este caso, fue paradójicamente la OCB:

Lo que se propone es un trabajo y un ingreso decente, sostenido por el esfuerzo conjunto de los ciudadanos que deciden ser cooperativos. Y, en este contexto, la nueva normativa garantiza, entre otros, los beneficios de la seguridad y algunos de los derechos sociales de los trabajadores ya previstos en la Constitución Federal de 1988. Ella viene a valorar a las cooperativas legítimamente respaldadas, creadas por iniciativa de los propios trabajadores y luchar contra el prejuicio que el cooperativismo de trabajo es sinónimo de precariedad y mano de obra barata. (...) Se eliminarán, por lo tanto, las cooperativas constituidas en contra de los principios cooperativos, que apunten al individualismo y no al colectivo (OCB, 2012: 5).

Las objeciones a la nueva ley varían, desde argumentos acerca de la vulnerabilidad de los trabajadores agrícolas a formar cooperativas o a cubrir los derechos laborales según las nuevas disposiciones legales, hasta planteamientos relacionados con la incapacidad de los órganos de supervisión y auditoría para penalizar el fraude, dado por ciertas imprecisiones legales remanentes. También, "la nueva ley crea una barrera para que las iniciativas populares se constituyan como cooperativas de trabajo, especialmente las de producción", lo cual culminaría "en mantener la informalidad de los pequeños grupos de producción y con mayores necesidades de apoyo técnico y generación de ingresos" (Pereira y Silva, 2012:

71). La defensa de la autonomía de las cooperativas, supuestamente golpeada por ciertas restricciones de la ley en cuestiones de remuneración relacionadas con el trabajo, entre otras, llevaría a ciertas categorías de trabajadores a reclamar su exclusión de la aplicación de la ley, "como lo hizo la CONTAG con respecto a los trabajadores rurales" (Pereira y Silva, 2012: 72).

Contra estos argumentos, podría objetarse que no existen otros caminos para crear un entorno institucional y una cultura receptiva al trabajo asociado, de tal forma que vacilar ante los posibles avances no sería la mejor opción. El sector cooperativo es heterogéneo, como lo es, a su modo, la economía solidaria, lo que no favorece la formación espontánea de consensos que distingan para todos lo que es esencial de lo secundario en la construcción de un marco jurídico adecuado. Este proceso no suele ser factible, sino por medidas incrementales progresivas, sujetas a contratiempos, pero capaces, de algún modo, de manejarse con las contradicciones actuales, cuyo ablandamiento aparente desde 2016 se explicaría más bien por la derrota de los contendientes alejados del poder con la caída del gobierno Dilma Rousseff. No por casualidad, por lo tanto, se propone una nueva ley manifiestamente a favor del cooperativismo solidario y auténtico, mientras permanece en vigencia la ley 5.764/71, que define la política nacional y establece el régimen jurídico de las cooperativas.

IV. Acción institucional y cambio económico

Condiciones similares han caracterizado el progreso en otros campos de interés, como las cooperativas sociales (Pinho y Pinho, 2015) y la política brasileña de residuos sólidos, de gran impacto en las cooperativas y asociaciones de segregado y reciclaje de desechos urbanos. Estas trayectorias de construcción de la agenda pública, proposición y deliberación legislativa, se extienden fácilmente por quince años. Inconformes, los actores sociales dirigen sus clamores más frecuentes al Estado, por su falta de compromiso, insuficiencia de recursos o, simplemente, falta de eficiencia del aparato estatal. Sin embargo, las concepciones y prioridades de un Estado reformista y comprometido con la democracia suelen ser el resultado de un constante debate interno entre las fracciones dirigentes y los demás participantes de la enorme e inestable coalición política, formada por sucesivos gobiernos para garantizar la gobernabilidad, al precio de dificultades permanentes para mantener, con un mínimo de coherencia, la continuidad en las políticas públicas.

Esta sistemática realización de acuerdos, con el fin de generar consensos por lo menos transitorios, en el caso de la economía solidaria fue ejercida por la SENAES de manera ejemplar. Por consiguiente, pese a la falta de celeridad deseada, se ha dado lugar a negociaciones complejas y largas. El diálogo social con el Estado, posible hasta 2015, ha implicado sucesivas consultas de los interlocutores con los grupos sociales representados, que han hecho valer su poder de negociación, de censura o incluso de embargo, al que proponía el gobierno. La lentitud del Estado tiene que ver, en gran parte, con la complejidad intrínseca de los procesos democráticos y, en el caso brasileño, se encuentra determinada por los desequilibrios sociales y políticos profundos que mantienen los procesos deliberativos frágiles y expuestos a serias distorsiones.

La materia es de monumental complejidad. Las agremiaciones líderes de la economía solidaria y sus portavoces en los poderes constituidos, seguramente no habrían avanzado sin el apoyo de los variados sectores involucrados en ese campo de prácticas. A su vez, las organizaciones representativas de dichos sectores se han valido, indudablemente, de la firme disposición de los protagonistas de primera mano de la economía solidaria – es decir, los trabajadores asociados - para implicarse en asuntos de interés común y participar de los más distintos espacios públicos de discusión y deliberación. Los datos recolectados con ocasión de los dos mapeos nacionales de la economía solidaria en Brasil (2005-2007 y 2010-2013) lo confirman netamente: los emprendimientos solidarios y buena parte de sus miembros se inclinan a involucrarse en la vida pública, en iniciativas locales o más amplias, como militantes o líderes de movimientos populares, de acciones comunitarias, de redes y foros temáticos o, aún más, del extenso abanico de consejos de desarrollo y estructuras semejantes que se han multiplicado paulatinamente tras la Constitución “ciudadana” de 1988 (Gaiger, 2012; Gaiger et al., 2014).

Esa predisposición a participar coincide con lo que se ha designado en un trabajo de referencia respecto del ethos movimentalista: una actitud intersubjetiva, compartida y fortalecida por conexiones interactivas entre determinados grupos e instituciones, que produce conjuntos regulares de actividades y flujos reivindicativos continuos. El ethos es precisamente el responsable por el espíritu de continuidad y permanencia por la que se mantienen las prácticas, pese a los intereses transitorios o divergentes presentes en el escenario de acción (Doimo, 1995).

Ahora bien, la dinámica del ethos movimentalista tiene por efecto retroalimentar los circuitos de debate, formación de consensos y deliberación pública antes mencionado, pero sin solventar sus graves problemas, tanto de eficiencia como de efectividad. No es por menos que existe una muy amplia y variada literatura acerca de la acción y el cambio institucional. Uno de sus enfoques concibe y examina esa dinámica como un “trabajo institucional”, es decir, una “acción deliberada de individuos y organizaciones, dirigida a la creación, preservación o ruptura de instituciones” (Lawrence y Suddaby, 2006: 215). El concepto de institución no se limita al aparato tangible de lo que se considera usualmente una institución en concreto (un ministerio, una secretaria de Estado, un sindicato, una iglesia), sino que engloba elementos culturales, cognitivos, normativos y reglamentarios que proveen estabilidad y sentido a la vida social, operando de variadas formas y niveles de jurisdicción. Un buen ejemplo de trabajo institucional tiene que ver con todo lo que distintos actores sociales han hecho con el propósito de criticar y cambiar los estándares de clasificación profesional basados en estereotipos de género. Sus logros se han materializado progresivamente en una serie de innovaciones normativas, en la práctica cotidiana de las empresas y, más que todo, en nuestra cultura.

Sin embargo, a veces, los actores sociales se enfrentan a situaciones de equilibrio de fuerzas o a impases persistentes que cierran la puerta a nuevos avances. Se vuelve necesaria la aparición de emprendedores institucionales, un concepto acuñado por DiMaggio (1988), poniendo en relieve la presencia de actores organizados, con recursos apropiados y estrategias adecuadas para romper bloqueos y promover la génesis de nuevas instituciones de acuerdo con lo que valoran y según sus intereses, pese a la fuerza de las presiones en contrario.

El reto que se impone a la economía solidaria con respecto a la innovación institucional es muy particular: no se trata de crear o ajustar a secas normas y procedimientos a sus organizaciones, sino de generar un ambiente cultural y político abierto y favorable al desarrollo de otras formas de economía, incompatibles con el predominio o la exclusividad del mercado. En concreto, el éxito de las cooperativas solidarias y otros EES depende de su posibilidad de crear entornos socio-económicos que les fortalezcan y conviertan en un elemento único y extensible en el ambiente económico. Lo que sucedió en la comisión del Senado Federal, al suprimir los artículos del proyecto de ley marco de la economía solidaria que le garantizaban mecanismos de coordinación y previsión presupuestaria, necesariamente no

refleja mala voluntad o un deseo péfido de fragilizar la economía solidaria. Con todo, ha sido un acto sintomático de la adhesión de los legisladores al sentido común respecto a la vida económica y a la sociedad, como realidades lógicamente dependientes y resultantes de la economía de mercado. El reconocimiento de la pluralidad de la economía, cuando no es apenas retórica, jamás llega al punto de amenazar la hegemonía del mercado y de sus agentes empresariales - identificados metonímicamente en el lenguaje común con el “sector productivo”.

Hacerlo en serio equivaldría a propugnar e implantar un proceso de institución económica, tema al que se ha dedicado primorosamente Karl Polanyi (1957). Esencialmente, Polanyi considera que las economías reales derivan de una composición de distintos principios económicos, según un proceso en que el principio de mercado (ya sea, el intercambio) ha jugado históricamente un rol secundario, no determinante como en nuestra economía. Cada composición requiere un conjunto inmenso de instituciones que encarnan los principios y disciplinan el papel que les toca ejercer. Instituir otra economía significa introducir una recomposición, por medio no solamente de legislaciones, sino más bien de valores, códigos de conducta, formas de autoridad y organismos operativos, de lo contrario los actos económicos innovadores serán fatalmente repelidos o considerados anomalías o idiosincrasias pasajeras sin valor (Gaiger, 2016).

Desafortunadamente, la posibilidad de avanzar en semejante transformación ha vuelto a alejarse en nuestro horizonte nacional. Es por demás sabido que la historia reciente del país abrió espacio a un franco retroceso en las políticas públicas y a una pérdida de prestigio vertiginosa de las instituciones garantes del orden democrático, como la suprema corte. Como hemos dicho, sería prematuro hacer un balance global de un ciclo reciente. No obstante, se puede añadir una nota final, en atención a lo que se advierte desde los estudios sobre el trabajo institucional: la acción en ese terreno se desarrolla en el marco de las reglas y hábitos institucionalizados, aun cuando esté orientada al cambio. Por consecuencia, depende en buena medida - y por eso se conforma y reproduce -, de los recursos y habilidades específicas del campo de acción correspondiente, según el “sentido del juego”, como decía Pierre Bourdieu.

En Brasil, el campo político es profundamente asimétrico. En el caso de la economía solidaria, entre otros que han galvanizado la movilización colectiva, dicha asimetría encierra un agravante cuando el papel protagónico de los actores populares es remplazado por la presencia ubicua de agentes

mediadores que toman para sí el rol dirigente en la acción. Es decir, agentes vinculados a organizaciones civiles y agremiaciones políticas que abandonan su función de asesoría orgánica a los movimientos populares e ingresan en la disputa por espacios y recursos de poder en su propio nombre, reclamando igualdad de trato con respecto a las organizaciones populares. Una igualdad imposible, puesto que estos agentes y sus organizaciones, con raras excepciones, no son emprendedores solidarios y suelen actuar según sus políticas y estrategias institucionales propias, que les proporcionan priorizar, dejar en segundo plano o simplemente descartar la economía solidaria.

Desde este punto de vista, un hecho auspicioso de los últimos años ha sido la aparición de organismos de representación constituidos por iniciativa y con mayoría de líderes de los EES. Por otra parte, la salida del Estado del escenario principal, en 2016, puede indirectamente estimular el protagonismo popular en el proceso de discusión y recomposición del escenario, para que nuevas formas de trabajo institucional puedan emerger, tomando partido de las energías puestas en reserva por el *ethos movimentalista*. Esa vía, tendería a traer a las esferas de acción política, la voz directa de la experiencia y valorar el principio de autogestión, primordial para la economía solidaria.

Referencias Bibliográficas

- Cattani, A., Laville, J. L., Gaiger, L., Hespanha, P. (eds.) (2009). *Dicionário internacional da outra economia*, Coimbra: Almedina.
- Da Silva, R. y Silva, S. (2015). “Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL 4.685/2012”. *Mercado de Trabalho*, nº 58, 91-100.
- De Araújo, A., Ávila Rodrigues, B., Battisti Telles, L., Vaz, M. C. y Bittencourt, J. V. (2017). “A bibliometric analysis of the Scielo database: a Brazilian portfolio of the solidarity economy”. *Scientometrics*, Vol. 112, nº 1, 1-20.
- DiMaggio, P. (1988). “Interest and agency in institutional theory”. En Zucker, L. (ed.) *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Doimo, A. (1995). *A vez e a voz do popular; movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS.

- Ferrarini, A.; Gaiger, L. y Schiochet, V. (2018). “O estado da arte e a agenda de pesquisa em economia solidária no Brasil”. *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 6, n° 12, 157-180.
- Fonteneau, B. et al. (2011). *Economía Social y Solidaria: nuestro camino común hacia el trabajo decente*. Turín: Centro Internacional de Formación da OIT.
- Gaiger, L. (2006). “A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários”. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 21, n°2, 513-44.
- Gaiger, L. (2009). “Antecedentes e expressões atuais da Economia Solidária”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 84, 81-99.
- Gaiger, L. (2012). “La présence politique de l'économie solidaire. Considérations à partir de la première cartographie nationale”. En Georges, I. y Leite, M. (eds.). *Les nouvelles configurations du travail et l'Économie sociale et solidaire au Brésil*. Paris: L'Harmattan.
- Gaiger, L. (2016). *A descoberta dos vínculos sociais. Os fundamentos da solidariedade*. São Leopoldo: Unisinos.
- Gaiger, L. et al. (2014). *A economia solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais*. São Leopoldo: Oykos.
- Gonçalves, W. (2005). *O marco jurídico da autogestão e economia solidária*. Brasília: SENAES.
- Kruppa, S.; Gonçalves, A. y Macdonald, J. (eds.) (2012). *Regime jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária* (Série Pensando o Direito, n. 46). Brasília: Ministério da Justiça.
- Laville, J. L. (2010). *L'Économie sociale et solidaire. Pratique, théories, débats*. Paris: Éditions du Seuil.
- Lawrence, T. y Suddaby, R. (2006). “Institutions and institutional work”. En Clegg, S. et al. (eds.), *Handbook of Organization Studies*, London: Sage.
- Lima, J. (2002). *As artimanhas da flexibilização: o trabalho terceirizado em cooperativas de produção*. São Paulo: Terceira Margem.
- Lima, J. (2007). *Ligações perigosas: trabalho flexível e trabalho associado*. São Paulo: Annablume.

- Miranda, L. (2009). “Debatendo o marco jurídico da economia solidária”. *Cadernos Brasil Local: Desenvolvimento e Economia Solidária*, Suplemento de Júlio, 36-47.
- Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). (2012). *O que muda com a Lei nº 12.690/2012*. Brasília: OCB.
- Pereira, C. y Sandro S. (2012). “A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações”. *Mercado de Trabalho*, vol. 53, nº 21, 75-84.
- Piccinini, V. (2004). “Cooperativas de trabalho de Porto Alegre e flexibilização do trabalho”. *Sociologias*, vol. 6, nº 12, 68-104.
- Pinheiro, D. (2016). “O Estado da arte da produção científica em economia solidária”. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 8, nº 2, 95-103.
- Pinho, L. y Pinho, K. (2015). “Desafios e perspectivas do cooperativismo social brasileiro”. En Rocha, A.; Calderoni, D. y Justo, M. (eds.). *Construções da felicidade*. São Paulo: Autêntica.
- Pinto, J. (2006). *Economia solidária. De volta à arte da associação*. Porto Alegre: UFRGS.
- Polanyi, K. (1957). “The Economy as Instituted Process”. En Arensberg, C.; Pearson, H. y Polanyi, K. (eds.). *Trade and Markets in the Early Empires. Economies in History and Theory*. Glencoe: The Free Press.
- Razeto, L. (1990). *Las empresas alternativas*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Schneider, J. y Roque L. (1979). “Evolução e situação atual do cooperativismo brasileiro”. En Neumann F. y Associação de Orientação às Cooperativas (eds.). *O cooperativismo no Brasil: enfoques, análises e contribuição*.
- Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). (2006). *Anais da Primeira Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego.
- Silva, S. (2018a). “Crise de paradigma? A política nacional de economia solidária no PPA 2016-2019”. *Mercado de Trabalho*, n. 64, 163-172.

Silva, S. (2018b). “O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas”. *Textos para Discussão*, n. 2361. Rio de Janeiro: IPEA.

Veronese, M. (2008). *Psicologia social e economia solidária*. São Paulo: Ideias e Letras.

¹ El FBES, fundado en 2003, es un elemento importante de unificación de las organizaciones y es responsable de las conferencias nacionales. El CNES, instalado en 2006, es la principal autoridad pública con representantes de organizaciones de diferentes sectores, de la sociedad civil y del Estado.

² Estas características han sido especificadas y enumeradas en el documento preparatorio de la 3ª Conferencia Nacional (2014), que incorporó decisiones tomadas anteriormente en esa materia.

³ En el sistema bicameral brasileño, propuestas legislativas pueden originarse en la Cámara de Diputados (513 miembros) o en el Senado (81 senadores), siendo un requisito la aprobación de ambos antes de su envío para la sanción presidencial.

⁴ El FRESCOOP, creado en 1986, es uno de los más antiguos frentes parlamentarios y reunía en 2015 un importante grupo de 239 parlamentarios. Actúa de banco cruzado con miembros de todo el espectro ideológico del Congreso, pero con un claro liderazgo y gestión de los parlamentarios relacionados con el cooperativismo rural y empresarial.

⁵ En el Senado, el Proyecto está registrado como PL 137/2017. Información disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131528>.

⁶ Sin embargo, en ese ámbito legislativo, el último avance fue alcanzado por los partidarios de la economía solidaria, con la aprobación por el Senado Federal (16/12/2014) de la regla que garantiza la libertad de asociación de las cooperativas, ya sea la OCB o la UNICOPAS. La propuesta todavía no ha sido votada por la Cámara de Diputados, donde se encuentra en tramitación desde 2015.

⁷ Cuando ya no son reformistas, pero claramente retrógrados, como en la actualidad en Brasil, se vuelve ilusorio esperar cambios. Por lo demás, la bancada ruralista se ha fortalecido en el período reciente, como se puso de manifiesto en el proceso de *vuelta a la derecha* en la campaña electoral de 2014. Tras las elecciones de 2018, la bancada ruralista ha perdido en número de representantes, pero de pronto se ha integrado al nuevo gobierno federal, que indudablemente representa sus intereses.

⁸ Por esta razón, se excluyen las cooperativas en las que el trabajo es individual y deja desprovistas de vida efectivamente asociativa, por la misma razón, quedando excluidas las cooperativas de servicios de salud y, en la mayoría de los casos, las de transporte, profesionales y médicas.