

FORO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDARIA – FIESS 2011

Estudio de caso de la experiencia brasileña

LA DINÁMICA DE RELACIONES ENTRE LOS FOROS DE ECONOMÍA SOLIDARIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ECONOMÍA SOLIDARIA EN BRASIL: CONTRIBUCIONES Y LÍMITES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL SOCIALMENTE JUSTOS Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES.

Ana Maria Dubeux

Ana Mercedes Sarria Icaza

Alzira Josefa de Siqueira Medeiros

Gabriela Cavalcanti Cunha

Mariluce Paes de Souza

Brasil, Julio de 2011

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	2
2. PROCESOS DE CONSTITUCIÓN Y DISEÑO GENERAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN BRASIL	3
2.1. La dinámica de organización ciudadana de la economía solidaria y el papel del Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES) - 3	
2.2. El diseño institucional de la economía solidaria: sus avances y resultados, sus límites y desafíos - 5	
a) Acciones públicas en gobiernos municipales y algunos gobiernos estatales - 5	
b) Acciones específicas a partir de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) -6	
c) Acciones articuladas con otros ministerios - 9	
3. TRABAJO Y EMPLEO: DE LA REGULACIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO AL FOMENTO AL TRABAJO ASOCIADO	11
4. INNOVACIÓN Y EMPRENDER COLECTIVO: LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CONSTRUCCIÓN DE REDES Y CADENAS DE VALOR	15
5. FINANZAS Y COMERCIALIZACIÓN SOLIDARIAS	18
5.1. Las principales políticas de apoyo a la comercialización de los productos y servicios de la economía solidaria -19	
a) El Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario (SNCJS)- 20	
b) El Programa de Ferias de Economía Solidaria -21	
5.2. Las principales políticas de apoyo a las finanzas solidarias - 22	
6. SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA	26
7. CONCLUSIONES	30
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31
PERSONAS ENTREVISTADAS	33

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la economía solidaria emerge en Brasil en los años 1990, como respuesta a un contexto de crisis del empleo y del modelo de desarrollo. En ese contexto, la economía solidaria se presenta como espacio de construcción de otras formas de trabajar y producir, integrando una diversidad de actores sociales¹ y teniendo las primeras ediciones del Foro Social Mundial como marco para la articulación y confluencia de las reflexiones en el plano nacional, a partir de procesos locales que ya existían en varias partes de Brasil. A pesar de no ser tema central, la economía solidaria gana espacio en la pauta de movimientos sociales y gobiernos y va progresivamente organizándose y ampliando su visibilidad, basada en un conjunto de experiencias que confluyen en la perspectiva de “otra economía que es posible y que ya está siendo construida”.

Estas iniciativas van ganando un lugar en las políticas de gobierno, siendo posible constatar un avance significativo en los últimos 20 años, comenzando en la década de 1990, en un contexto en que se combina la apertura democrática del país con el aumento del desempleo y la exclusión social, y ampliándose significativamente a partir de 2003, con un conjunto de políticas desarrolladas a partir del gobierno federal, que vienen a sumarse a las ya existentes en algunos gobiernos estatales² y en numerosos gobiernos municipales.

Este proceso de fortalecimiento es activado por una dinámica importante en la que se conjugan, por un lado, la articulación y acción conjunta de actores sociales diversos (emprendimientos, sindicatos, ONGs, universidades) organizados principalmente en las redes y foros de economía solidaria y, por otro, la actuación de gobiernos y actores políticos que, en diferentes niveles y sectores, desarrollan acciones, programas y políticas para fomentar la economía solidaria, fortaleciendo las iniciativas que crecen en el territorio nacional.

Buscando ir más allá de la presentación, de manera general, del conjunto de acciones, instituciones y relaciones que integran las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil, el presente trabajo se planteó el desafío de avanzar en la reflexión sobre **el alcance de esas políticas y su dinámica de constitución**, cuestionándose sobre su **amplitud y contribución para la construcción de procesos de desarrollo local integrados, en una perspectiva más amplia de cambio socio-económico**.

En este sentido, partimos de un reto inicial de cuestionamiento sobre la capacidad de la economía solidaria no sólo de crecer institucionalmente, sino de entrar en la pauta central del debate sobre el modelo de desarrollo y sus dinámicas nacionales, regionales y locales. En el caso brasileño, es posible percibir que, a pesar de los avances inequívocos de los últimos años, la economía solidaria es todavía una pauta secundaria – marginal, según algunos de los entrevistados – cuando se trata de la agenda para el desarrollo nacional.

Desde el punto de vista metodológico, se desarrollaron dos procedimientos básicos: por un lado, la consulta a fuentes documentales y a la bibliografía sobre políticas públicas en Brasil y por otro, la realización de entrevistas a 12 personas, actores gubernamentales y no gubernamentales, que consideramos informantes clave para cada una de las temáticas tratadas.

El trabajo contiene una presentación inicial sobre el diseño global de la política pública y su dinámica de constitución, seguido de análisis específicos en las diferentes temáticas de debate, que se presentan como fundamentales para comprender mejor, tanto lo que se está realizando, como

¹ Este conjunto de actores es integrado principalmente por fuerzas sociales que actuaron de forma intensa en las luchas por la democratización del país, provenientes de sindicatos, iglesias, ONGs, movimientos sociales del campo y de la ciudad, intelectuales.

² Utilizamos el término “estadual” en el sentido de subdivisión administrativa. Brasil está dividido política y administrativamente en 27 unidades federativas, siendo 26 estados y un distrito federal, los cuales son dotados de gobierno y constitución propios.

también los desafíos existentes. En todos los casos, partimos de una descripción de lo que existe, explicando su génesis de construcción, identificando los principales resultados y presentando los puntos fundamentales del debate en cada temática.

2. PROCESOS DE CONSTITUCIÓN Y DISEÑO GENERAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN BRASIL

En junio de 2010, la II Conferencia Nacional de Economía Solidaria³ debatió el balance y los desafíos de la economía solidaria en Brasil y específicamente de las políticas públicas implementadas hasta ese momento. En este sentido, el documento final reconoce “los acúmulos obtenidos en las políticas públicas en los últimos años, frutos de un proceso de movilización social y de varias iniciativas gubernamentales en las esferas federal, estadual y municipal”. Sin embargo, apunta:

“A pesar de esos avances, los participantes de la II CONAES afirmaron que las políticas públicas existentes todavía son limitadas, fragmentadas y con poca amplitud, muy por debajo de la necesidad real. Los programas de economía solidaria sufren con la limitación de los recursos financieros y de estructura institucional. La implementación de programas y acciones está seriamente comprometida por las normativas y por la cultura institucional que favorecen la fragmentación de las políticas, dificultando apoyo gubernamental en el fomento a los emprendimientos de economía solidaria. De igual manera, el acceso de los emprendimientos económicos solidarios al financiamiento y al crédito todavía es extremadamente limitado y en algunos sectores, inexistente.”
(*Documento Final II CONAES*, Brasil, 2010)

Tomamos este párrafo como punto de partida para presentar las políticas públicas en Brasil, indicando dos elementos fundamentales que se desprenden del mismo:

- En primer lugar, la construcción participativa de las políticas públicas de economía solidaria y su fuerza en tanto que espacio de organización ciudadana, tal como fue reafirmado en todo el proceso de organización de la propia Conferencia.
- En segundo lugar, la fragilidad institucional de las políticas de economía solidaria como un todo y sus resultados limitados, a pesar de los importantes avances conquistados.

2.1. La dinámica de organización ciudadana de la economía solidaria y el papel del Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES)

Como se ha descrito previamente, la economía solidaria en Brasil es impulsada desde sus orígenes por una dinámica de organización social, en la que un conjunto de actores sociales heterogéneos se articulan e impulsan experiencias socioeconómicas que buscan nuevas propuestas frente a la crisis del modelo de acumulación capitalista y sus consecuencias sociales, ambientales y culturales al final del siglo XX. “Emergen así, nuevos actores sociales, nuevas experiencias socioeconómicas

³ Las Conferencias son espacios de consulta pública a la sociedad civil sobre la planificación, la proposición, la implementación y la evaluación participativas de las políticas públicas en diversas áreas. Se desarrollaron de forma intensa en Brasil en los últimos años. Están integradas por representantes del gobierno y de la sociedad civil, lo que en el caso de la economía solidaria significó: 50% de representantes de emprendimientos, 25% de entidades de la sociedad civil y 25% de representantes gubernamentales. La II Conferencia Nacional de Economía Solidaria reunió más de 1.500 delegados, después de un proceso de discusiones previas que implicó a más de 20.000 personas en conferencias regionales, territoriales, estaduais y/o temáticas. Teniendo como tema “Por el derecho de producir y vivir en cooperación y de manera sostenible”, esta Conferencia puede ser considerada una síntesis importante de los avances y desafíos de la economía solidaria en Brasil, tanto desde el punto de vista de su composición y dinámica de participación como del contenido de las discusiones, tratando, desde el balance de las políticas públicas, hasta propuestas para su continuidad y profundización.

asociativas, revitalizándose un pensamiento crítico, discutiéndose alternativas, activándose una dinámica de movimiento social” (SARRIA ICAZA, 2008).

Este conjunto de actores que confluyen y se identifican con un discurso y una propuesta de organización, logran articularse y van dando forma al Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), que se estructuró como tal justamente para presentarse como una fuerza política y presionar para introducir la pauta de la economía solidaria después de la elección de Lula en 2001. De esta forma, el Foro se tornó un interlocutor privilegiado junto al gobierno, y su propia fundación en 2003 coincide con la creación oficial de la SENAES, Secretaría Nacional de Economía Solidaria.

Actualmente, el Foro Brasileño cuenta con foros organizados en los 27 estados del país, con más de 3.000 emprendimientos participando activamente en foros territoriales. Además de los emprendimientos, integran el Foro otros dos “segmentos” que apoyan la economía solidaria: las entidades de asesoría y fomento y los gestores públicos.

El FBES está sustentado en la dinámica de sus foros estatales y regionales, teniendo una representación mayoritaria de emprendimientos en la composición de su coordinación nacional y de su coordinación ejecutiva⁴. Esos foros presentan una gran diversidad de alcances y organización y, en consecuencia, de capacidad de incidencia para el desarrollo y constitución de políticas públicas a nivel municipal y estadual.

En el escenario nacional, el papel del Foro Brasileño ha sido fundamental en la interlocución con el gobierno, aunque se observan contradicciones: se trata de construir de manera conjunta, pero al mismo tiempo, mantener la autonomía para hacer crítica y avanzar. Puede decirse que es gracias a la fuerza de la articulación de los actores que hoy componen el FBES que se logró incorporar la pauta de la economía solidaria dentro del gobierno Lula y que son las banderas por él presentadas las que sirven de base para la constitución de buena parte de las políticas públicas a nivel federal. Sin embargo, si bien es claro que por un lado ha habido a lo largo de los últimos ocho años un proceso de construcción conjunta de la política pública, existen también contradicciones entre las demandas que provienen de la sociedad y lo que efectivamente realizan las políticas, dejando en evidencia cuestiones como las diferentes visiones sobre el modelo de desarrollo, los límites del aparato de Estado brasileño y la correlación de fuerzas entre los diferentes actores políticos y sociales involucrados.

Estas contradicciones en el proceso de construcción de las políticas de economía solidaria, que ya venían acentuándose desde el segundo mandato del presidente Lula, se explicitaron de forma más intensa en la negociación de los espacios para la economía solidaria en el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff. La insatisfacción con el lugar que puede llegar a ocupar en la estructura institucional y en la política están apuntando a la ampliación y fortalecimiento del movimiento de la economía solidaria, el cual ha mostrado su fuerza y organización.

Finalmente, cabe destacar que, aún siendo el FBES el interlocutor fundamental en la construcción de las políticas públicas y el “instrumento” por excelencia del movimiento de la economía solidaria, conforme lo definido en su IV Plenaria⁵, la pauta de la economía solidaria está siendo englobada por un universo más amplio de actores sociales. Éstos, organizados en movimientos sociales con banderas diversas – como agroecología, reforma agraria, ecología, soberanía alimentaria – o

⁴ La coordinación nacional del FBES está integrada por representantes de los foros estatales de economía solidaria y por representantes de la Red de Gestores públicos de economía solidaria, de las ligas y uniones de emprendimientos y de las entidades de apoyo y fomento de carácter nacional. La coordinación política del Foro está centrada en la coordinación ejecutiva, compuesta por 13 personas, de las cuales 7 son emprendimientos representantes de los foros estatales (ver FBES, 2008).

⁵ El FBES realizó en 2008 su IV Plenaria Nacional que, luego de un amplio proceso de discusión en los Estados, debatió los desafíos de la economía solidaria, sus banderas y su proceso de organización y composición.

representando diversos sectores de la sociedad – como agricultores familiares, indios, quilombolas⁶, colectores de residuos reciclables, mujeres, jóvenes – se articulan con el FBES, pero muestran que el movimiento de la economía solidaria es más amplio y que se refiere a lo que se pretende construir como proyecto de sociedad y de economía en el país.

2.2. El diseño institucional de la economía solidaria: sus avances y resultados, sus límites y desafíos

Como puede ser fácilmente constatado a partir de la consulta a los documentos existentes y también a las declaraciones de los entrevistados, no existe aún hoy en Brasil un diseño institucional integrado para las políticas de economía solidaria. Lo que se ha venido desarrollando son “iniciativas y programas dispersos, que apuntan hacia una política pública todavía no estructurada como tal”.

En términos institucionales, las políticas de economía solidaria se desarrollan inicialmente en gobiernos municipales y algunos estatales, impulsadas a partir de la demanda de las redes organizadas de economía solidaria, que se encontraron con gobiernos de izquierda sensibles a esas demandas. Las primeras experiencias brasileñas en este sentido comenzaron en los años 1990, en la alcaldía de Porto Alegre, seguidas por otras alcaldías de ciudades de Rio Grande do Sul y de otros Estados, como las alcaldías de Belém (Pará) y Santo André (São Paulo). En los años 2000, se destacan los casos de las alcaldías de Recife (Pernambuco) y de São Paulo, ampliándose significativamente el número de gobiernos municipales que desarrollan políticas para la promoción de la economía solidaria, siendo la gran mayoría gobernados por el Partido de los Trabajadores. A nivel de los gobiernos estatales, la experiencia pionera de política pública es la del gobierno del Estado de Rio Grande do Sul (1999/2002), que posteriormente sirvió de referencia en el diseño de la política pública nacional. Posteriormente, otros Estados asumen políticas para la economía solidaria, entre los cuales pueden ser destacados los gobiernos de Bahía, Pará y Acre.

A partir de 2003, el gobierno recién electo acoge la demanda del movimiento de economía solidaria y se crea la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) y el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES)⁷ dentro del Ministerio de Trabajo y empleo (MTE), desarrollándose también acciones y programas de promoción de la economía solidaria en diversos ministerios y otras instituciones públicas. En la medida que los diversos programas se fueron implementando a lo largo de los ocho años del gobierno Lula, los desafíos se fueron evidenciando y es en este sentido que la I y II Conferencias Nacionales de Economía Solidaria apuntan la necesidad de avanzar en la institucionalización de la política, lo que pasa por la discusión de leyes, de estructuras apropiadas y de un presupuesto adecuado a las demandas y perspectivas de la economía solidaria.

De manera general, las actuales políticas dirigidas a la economía solidaria en Brasil pueden ser resumidas en tres grandes formas de ejecución político-institucional:

a) Acciones públicas en gobiernos municipales y algunos gobiernos estatales

Las acciones en los municipios muestran cómo la economía solidaria va siendo incorporada de forma progresiva desde finales de los años 1990, generalmente pautada por la existencia previa de organización (emprendimientos y entidades de apoyo) y por la sensibilización de algunos gobiernos dispuestos a apoyarla. El problema es que estas políticas han constituido principalmente acciones de

⁶ Grupo étnico compuesto por descendientes de esclavos fugitivos o libertos, con reivindicaciones sociales específicas.

⁷ A pesar de haber sido creado junto con la SENAES, el CNES solamente fue instalado tres años después, en 2001, en la víspera de la realización de la I Conferencia Nacional de Economía Solidaria.

gobierno, que acaban cuando cambian los gobiernos que las crearon. De cualquier manera, es interesante destacar el crecimiento del número de municipios y estados con acciones orientadas a la economía solidaria, así como la organización de la *Red de Gestores Públicos de Economía Solidaria*, que articula los gestores que actúan en esa área, y que desde su creación en 2003 se constituyó como actor importante para incentivar la reflexión sobre la configuración y aplicación de estas políticas.

El cuadro siguiente resume los datos y las características de lo que se desarrolla como política pública en los estados y municipios.

Cuadro 1: Políticas públicas de economía solidaria en estados y municipios

	Datos Generales
A nivel municipal	Según la Red de Gestores, en 2010 cerca de 180 alcaldías (de un total de más de 5.000) poseen algún tipo de acción o estructura dirigida a la economía solidaria
A nivel estadual	En 2010, según relevamiento de la SENAES, 14 gobiernos estatales (de un total de 27) tenían algún tipo de acción que beneficiaba, de modo directo o indirecto, la economía solidaria

Fuente: Datos de la Red de Gestores y de la SENAES/MTE.

Dos características se destacan en las políticas desarrolladas a nivel municipal y estadual:

- ✓ Ellas tienen un carácter inductivo, buscando promover la economía solidaria y al mismo tiempo desarrollando procesos participativos, activando dinámicas organizativas ciudadanas.
- ✓ Son acciones puntuales y muy restrictivas, pautadas por dinámicas políticas locales y generalmente ligadas a la inclusión social y a la generación de trabajo e ingresos, dirigidas a aquellos que presentan dificultades en el mercado de trabajo.

Este escenario de gobiernos y municipios poco se modifica con los programas nacionales impulsados desde el gobierno federal a partir de 2003, pues no hay una política pública con presupuesto, gestión e instrumentos claros para la ejecución y el acceso a la misma. La Red de Gestores, por ejemplo, reclama el cumplimiento del Pacto Federativo, o sea, la relación complementaria y subsidiaria entre los entes federados: Unión, estados y municipios.

b) Acciones específicas a partir de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE)

La Secretaría Nacional de Economía Solidaria, creada en 2003 como resultado de la demanda del movimiento al gobierno Lula, se estructura a partir de un conjunto de directrices que pueden ser resumidas en tres:

- ✓ fortalecer las iniciativas de economía solidaria como estrategia de inclusión social,
- ✓ fortalecer y diseminar la autogestión y los principios y valores de la economía solidaria,
- ✓ actuar en conjunto con la sociedad.

En esta perspectiva, comienzan a estructurarse los instrumentos de la política, que responden principalmente a las banderas del movimiento y van ganando forma a lo largo del tiempo, conforme lo presentado en el cuadro siguiente:

Cuadro 2: principales instrumentos y acciones desarrolladas por la SENAES

Instrumento de la política	Acciones desarrolladas
Fomento a los emprendimientos y a la formación de redes y cadenas de valor	- Proyectos de pequeño y medio porte, incluyendo redes, apoyados directamente o vía Fundación Banco do Brasil. - Líneas de crédito comienzan a ser integradas en el BNDES (en principio para empresas autogestionarias y colectores de residuos reciclables).
Comercialización	- Programa de Ferias Locales, Regionales y Nacional – desde 2005. - Construcción del Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario – decreto de creación en 2010.
Formación y asistencia técnica	- Retomada del Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas - Versiones del Proyecto Brasil Local (agentes de desarrollo solidario en los territorios) – desde 2005 - Planos Sectoriales de Calificación en Economía Solidaria (PlanSeQ Ecosol) – 1ª edición (2006) y 2ª edición (2008). - Centros Regionales y Nacional de Formación en Economía Solidaria (CFES) –convocatoria 2007. - Núcleos Estaduales de Asistencia Técnica a Emprendimientos Económicos Solidarios (NEATES) – convocatoria 2008.
Finanzas solidarias	- Apoyo a Bancos Comunitarios – desde 2005 + convocatoria 2010. - Apoyo a Fondos Rotativos Solidarios – desde 2006 + convocatoria 2010.

Se desarrollan también acciones orientadas a la estructuración e institucionalización de la propia política, entre las cuales destacamos la elaboración y acompañamiento de propuestas de creación o revisión de normas y leyes que alcancen total o parcialmente la economía solidaria; la construcción de un Sistema Nacional de Informaciones de la Economía Solidaria (SIES). Este último es fruto de colaboración entre la SENAES y el FBES, desarrollando una investigación nacional de “mapeo” de la economía solidaria, que constituye una iniciativa pionera en el plano nacional para el conocimiento y dimensionamiento de una realidad que hasta entonces no era captada en las investigaciones oficiales. La primera base de datos del SIES fue conformada entre 2005 y 2007, habiendo llegado al 53% de los municipios brasileños (SENAES/MTE, 2007a). Esta investigación favoreció la comprensión en mayor profundidad sobre el perfil de la economía solidaria en Brasil.

A partir de la evaluación de los entrevistados, es posible identificar algunos elementos generales sobre estas políticas. Una primera cuestión se refiere al hecho de que son acciones con pocos recursos y resultados limitados. Efectivamente, los recursos provenientes del presupuesto del Ministerio del Trabajo destinados al programa “Economía Solidaria en Desarrollo” son extremadamente reducidos con relación al volumen total de presupuesto de las políticas de trabajo, manteniéndose en torno al 1% del presupuesto global del MTE. Aún considerándose también los recursos procedentes del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), responsable de una acción de “inclusión productiva” dentro del programa de la SENAES, este valor resulta limitado. Así, aún cuando el presupuesto total del programa (considerando los recursos del MTE y MDS) se haya duplicado a lo largo de las dos gestiones Lula – pasando de 59,3 millones de reales en 2004, primer año de presupuesto propio de la Secretaría, a 108,9 millones de reales en 2010. La media entre 2004 y 2010 fue de 79 millones de reales (cerca de 49 millones de dólares canadienses)- todavía muy por debajo de las necesidades demandadas por las políticas de economía solidaria en el plano nacional. Además, por razones que van desde restricciones políticas a dificultades de orden administrativo-jurídico, la ejecución financiera real no ha correspondido a las metas inicialmente previstas en cada

presupuesto anual, manteniéndose en una media de alrededor de 18 millones de reales (u 11 millones de dólares canadienses).

En segundo lugar, se destaca el hecho de que las acciones impactaron muy poco en los destinatarios finales de la política (los emprendimientos), ya que los recursos se orientaron principalmente a acciones como cursos, seminarios, manutención, asistencia técnica o investigación. Como indica uno de los entrevistados, *“el fomento prácticamente no existe”*, es muy restrictivo, lo que *“se refleja en las políticas de comercialización y finanzas que quedaron muy centradas en la realización de oficinas y seminarios, los cuales, a pesar de muy importantes, necesitan ser complementados con recursos que impacten en los propios resultados de los emprendimientos”*. Como ejemplo, menciona que *“no deja de ser paradójico que, a pesar del debate y de la divulgación de acciones en finanzas solidarias, no hay realmente hasta hoy una política de crédito para los emprendimientos, ellos no tienen acceso a esos recursos”*. Así, vemos que el centro del problema ha sido la disputa por un fondo público que responda de forma integrada a las demandas de los actores de la economía solidaria, principalmente de los emprendimientos solidarios.

Otra dimensión de esta problemática se percibe en que, hasta hoy, *“la ejecución de las acciones pasó principalmente por acciones conjuntas con las entidades de apoyo y fomento, siendo que el formato en el que esto se desarrolla no permite llegar de forma efectiva hasta los emprendimientos”*. En este sentido, según el director de Fomento da SENAES/MTE, un desafío importante ahora es justamente institucionalizar el sistema para articular las acciones con los gobiernos municipales y estaduais. Tal opinión abre la posibilidad de un amplio debate sobre la relación sociedad civil y Estado, pues hay otras experiencias de políticas públicas, como por ejemplo, Salud y Educación, que muestran que la estructuración de un sistema no es por sí misma garantía para llegar al ciudadano y ser de hecho universales. Consideramos que el Sistema de Seguridad Alimentaria tiene una relación más abierta y se extiende a otras formas de construcción e implementación de la política.

Un tercer elemento planteado por los entrevistados se refiere a que las acciones, de manera general, aparecen fragmentadas y dispersas, carentes de una visión de impacto articulado en el territorio. Una expresión muy clara de esos límites es el Proyecto Brasil Local, diseñado para impactar en los territorios con agentes que promoverían la economía solidaria articulada con procesos de desarrollo local, pero que acabó quedando limitado por procesos de disputa entre fuerzas políticas, reduciendo su potencial e inviabilizando la integración con otros proyectos y espacios de acción.

Finalmente cabe destacar un problema fundamental, relativo a la carencia de un **marco jurídico** apropiado para la economía solidaria, lo que constituye una gran fragilidad hasta el momento, a pesar de ser una de las principales áreas en que el Estado puede actuar en el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones. En este aspecto, poco se consiguió avanzar durante el gobierno Lula y, pese a varias tentativas de propuesta de ley y de acompañamiento de proyectos importantes, éstos se gestionan muy lentamente dentro del Congreso Nacional. Entre ellos, destacamos algunos que consideramos más importantes:

- ✓ **revisión de la actual Ley General del Cooperativismo, de 1971:** La ley de cooperativas vigente en el país fue elaborada durante la dictadura militar, con el objetivo de contemplar principalmente las grandes cooperativas de agro-negocios y no ha sido posible alterarla de forma que atienda a las características del nuevo cooperativismo popular, que es la base de la economía solidaria. Entre los principales puntos de debate están: la revisión de directrices de constitución y registro formal de las sociedades cooperativas, que tornan los procesos burocráticos demorados y costosos; el fin de la llamada “unicidad” de representación y de la afiliación obligatoria a la Organización de las Cooperativas de Brasil; el cambio del elevado

número mínimo de 20 socios-cooperados para creación de cooperativa; la revisión de la legislación tributaria que perjudica las cooperativas, como la doble incidencia de tasas (individuales y sobre el emprendimiento).

- ✓ **proyecto de ley sobre las cooperativas de trabajo:** trata sobre la concepción y funcionamiento de las cooperativas de trabajo (entendidas como las organizaciones de producción colectiva de bienes o servicios, con propiedad colectiva de los medios de producción), al mismo tiempo que prevé la extensión de derechos sociales a trabajadores de este sector cooperativista. Para garantizar esos derechos, propone la creación de un programa de fomento (Pronacoop). A pesar de haber sido aprobado en la Cámara de los Diputados en 2008, continúa tramitándose en el Congreso Nacional en función de enmiendas introducidas. Es un proyecto sobre el cual hay discordancias entre el FBES y el gobierno sobre su pertinencia.
- ✓ **proyecto de ley para institucionalizar la política pública:** elaborado en el ámbito del Consejo Nacional de Economía Solidaria, con participación de representantes de varios sectores del gobierno y de la sociedad civil, este proyecto de ley institucionaliza los principales instrumentos de la política pública de economía solidaria, trayendo como elementos centrales un fondo público para su financiamiento y la estructuración de un sistema federativo que comprende desde el nivel nacional hasta el municipal.⁸ A pesar de ser considerada importante para organizar la política y garantizarle medios de funcionamiento, comenzó a ser elaborada y a tramitarse muy tarde, en el año 2010, encontrándose actualmente en proceso de colecta de firmas para enviarse como Proyecto de Ley de Iniciativa Popular (según la legislación brasileña, avalada por el 1% del electorado, es decir, cerca de 1,3 millones de personas).

Más allá de las iniciativas mencionadas, es necesario apuntar la ausencia de elaboración de marco jurídico adecuado en muchas otras materias de interés de la economía solidaria, como: *toma y recuperación de empresas* por los trabajadores en autogestión⁹; revisión de la ley del *cooperativismo social*, de 1994, inspirada por ley italiana similar, con escasa correspondencia con la realidad brasileña, resultando en la práctica en su no aplicación.

c) Acciones articuladas con otros ministerios

Las políticas federales de economía solidaria no se restringen a las acciones de la SENAES, hay de hecho un conjunto de acciones importantes desarrolladas por o en articulación con otros órganos. El Secretario Nacional ha mencionado frecuentemente el número de 22 órganos federales actuando en el tema (SINGER, 2009). Una investigación reciente (CUNHA, 2011) identifica 17 Ministerios y 2 Secretarías Especiales con *status* de Ministerio, además de 1 autárquica y 2 fundaciones públicas, que tuvieron o tienen algún tipo de interacción con el tema. Si a esto le sumamos las 5 instituciones financieras públicas dialogando en este sentido, tenemos un total de 27 órganos públicos federales con algún tipo de articulación en la construcción de políticas de economía solidaria, a pesar de que evidentemente el grado de involucramiento varía bastante, así como el tipo de funciones: formulación, financiamiento, gestión, divulgación, o ejecución propiamente dicha.

⁸ Para una lista actualizada del FBES sobre las leyes y proyectos de ley que institucionalizan políticas, consejos, fondos en estados y municipios brasileños, ver <http://miud.in/KPY>

⁹ La Ley de Quiebras brasileña, modificada en 2005, instituyó la recuperación judicial de la empresa, desde que fuese atendido prioritariamente el pago a las instituciones financieras acreedoras. Las empresas recuperadas tampoco gozan de distinción tributaria, siendo inclusive negado el acceso al crédito bajo la alegación de “dispersión de la propiedad y de la responsabilidad” entre el conjunto de los trabajadores.

Algunas de estas articulaciones se destacan por su perspectiva más amplia, estratégica, para incidir en el propio modelo de desarrollo:

Las articulaciones con las políticas de desarrollo agrario: Gran parte de las políticas del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) acaban beneficiando emprendimientos solidarios, en la medida que más de 60% de los agricultores familiares están organizados en cooperativas o asociaciones, según la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF/MDA), con base en el Censo de la Agricultura Familiar (IBGE, 2006). Al mismo tiempo, acciones y programas orientados a la agricultura familiar – como el *Programa de Adquisición de Alimentos* (PAA, con recursos y gestión del MDA y el MDS), las líneas de crédito del *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar* (PRONAF), la red de Asistencia Técnica y Extensión Rural, además del *Programa Nacional de Alimentación Escolar* (PNAE), del Ministerio de la Educación, por el cual una ley de 2009 establece que un mínimo del 30% de la merienda escolar debe provenir de la agricultura familiar – han sido importantes para la economía solidaria, considerando que una parte significativa de los emprendimientos (41% de los identificados en el mapeo) está formada por cooperativas y asociaciones de agricultores familiares. En el MDA, estas políticas integran las áreas de *desarrollo territorial y agricultura familiar*, responsables por acciones que estimulan la organización colectiva como estrategia de dinamización económica en los territorios rurales, además del núcleo de igualdad de género y raza, responsable por proyectos de *organización productiva de mujeres rurales*.

Las articulaciones con las políticas de desarrollo social y seguridad alimentaria, del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), en el cual el principal diálogo con la economía solidaria se ha dado en el área de la *inclusión productiva*, responsable por una acción dentro del programa de la SENAES con foco en públicos del MDS y bajo el actual desafío de articularse con el programa prioritario de lo que se denomina *erradicación de la “pobreza extrema”* y con el área de *seguridad alimentaria*, responsable por acciones de agricultura urbana, restaurantes comunitarios, etc. y la coordinadora del ya mencionado PAA, hoy uno de los principales programas de interés de emprendimientos solidarios de producción y comercialización agrícola, sobre el cual trataremos más adelante, en el punto específico sobre soberanía y seguridad alimentaria.

Las articulaciones con las políticas de educación y de ciencia y tecnología: En el Ministerio de Educación, la interlocución con políticas de economía solidaria se ha dado principalmente en el área de educación de jóvenes y adultos; en el programa *Saberes de la Tierra* (educación en el medio rural) y también en el área de enseñanza técnica y de profesionalización, buscando introducir el tema en contenidos del sistema de enseñanza. En el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), el diálogo comenzó a partir del *Programa Nacional de Cooperativas* (PRONINC), reactivado después de la creación de la SENAES y fortalecido mediante convenio entre la SENAES y la Financiadora de Proyectos ligada al MCT, además de relaciones con el área de *ciencia y tecnología para la inclusión social* en el tema de las “tecnologías sociales”.

Otras articulaciones potencialmente importantes para la economía solidaria, desarrolladas en diferentes momentos desde 2004, son el fomento a cooperativas de *catadores de reciclables* en programa del Ministerio del Medio Ambiente, bajo la coordinación de un grupo interministerial y con ejecución de la SENAES; el apoyo financiero institucionalizado a grupos productivos de usuarios de servicios de la *Salud Mental* en la red de los Centros de Atención Sicosocial (Ministerio de la Salud); los recursos del Ministerio de la Justicia para proyectos de economía solidaria como estrategia de *combate a la violencia*, en cooperación con en el ámbito del *Programa Seguridad Pública con Ciudadanía* (PRONASCI); además, fueron lanzadas varias

convocatorias destinadas total o parcialmente a la economía solidaria, como por ejemplo: apoyo a la Red Solidaria de Pesca e incubación de centros auto gestionados de *pesca artesanal* (Secretaría Especial – hoy Ministerio – de la Pesca); incubación de emprendimientos solidarios en la cadena de valor del *turismo* (Ministerio de Turismo); premio a iniciativas de economía solidaria del área de la *cultura* (Ministerio de la Cultura), entre otras.

Finalizando esta sección, queremos llamar la atención sobre el papel del Consejo Nacional de Economía Solidaria, integrado por la mayoría de órganos gubernamentales aquí citados, así como por las representaciones de las entidades de asesoría y fomento, de los emprendimientos económicos solidarios y de otras organizaciones de la sociedad civil. No fue posible en este estudio profundizar la discusión sobre su papel y los instrumentos de los que dispone para monitorear las acciones y ejercer el control social sobre la política. Queremos, sin embargo, registrar que este órgano ha funcionado de manera limitada y llamar la atención respecto a la necesidad e importancia de un papel más protagonista del mismo. Consideramos que podría ser un espacio privilegiado para la construcción de las integraciones necesarias a las políticas, al menos en el ámbito federal.

3. TRABAJO Y EMPLEO: DE LA REGULACIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO AL FOMENTO AL TRABAJO ASOCIADO

En Brasil, como en otros países de América Latina, gran parte de las iniciativas económicas solidarias surgen como respuesta al desempleo y la pobreza. Según el SIES, la casi totalidad de los emprendimientos solidarios mapeados fue creada a partir de los años 1980 y principalmente en los años 1990 – no es casual que se trate del período con tasas récord de desempleo, precarización e informalidad del trabajo, en que la pobreza se transformó estructuralmente, pasando a englobar también personas que habían tenido algún tipo de inserción previa en el mundo del trabajo y del consumo.

Esta expansión como respuesta al desempleo se verificó ampliamente en la llamada economía de los sectores populares, en actividades diversas de producción, consumo, distribución o finanzas de base asociativa y autogestionaria, la mayoría de pequeño porte y frecuentemente informales. Pero también involucró iniciativas de mayor porte, como las experiencias de recuperación de empresas o fábricas en proceso de quiebra asumidas por ex operarios en sistema de autogestión con el objetivo de mantener sus puestos de trabajo. Uno de los factores significativos sobre el contexto de desestructuración del empleo en que se expandió la economía solidaria en Brasil fue el fuerte apoyo que estas empresas autogestionarias tuvieron por parte de algunos sectores del movimiento sindical, que hasta ese momento estaban empleando sus fuerzas básicamente en defender a sus afiliados en la negociación con el capital sobre salarios y condiciones de trabajo. Con las primeras experiencias de empresas recuperadas, parte del sindicalismo se abrió al tema de otras formas de trabajo no asalariado, con énfasis en el trabajo asociativo y autogestionario.

En términos de políticas públicas, la existencia de formas de organización económica que, como la economía solidaria, no encajaban en las relaciones asalariadas formales, vino a replantear antiguas cuestiones e imponer nuevas demandas. Hasta la década de 1970 las políticas públicas se orientaban a la ampliación del empleo asalariado, bajo la perspectiva de que éste sería consecuencia de la industrialización y modernización de la economía, lo que acabó no sucediendo. A la vez, en los años 1980 es posible percibir la transición hacia políticas que giran cada vez más alrededor de la generación de trabajo e ingresos, lo que representa una señal del creciente reconocimiento de la insuficiencia del empleo asalariado como condición de acceso y principio organizador de las políticas sociales y del trabajo para trabajadores activos y para la población inactiva, abriendo

camino a la incorporación institucional de demandas sociales, hasta ese momento ignoradas o invisibilizadas. Mientras tanto, en la mayor parte de los casos esas políticas tendieron a privilegiar perspectivas restringidas, ya sea en dirección a la micro y pequeña empresa individual, o en la dirección de políticas asistenciales para generar ingresos y “compensar” la falta de empleo y las carencias de la población.

Es en este contexto que se introduce el tema de la economía solidaria en las políticas públicas, ya sea como parte de las políticas de desarrollo económico, ya sea dentro de las políticas sociales y del trabajo. De hecho, la cuestión del lugar y del carácter de la política es un debate dentro de las propias experiencias municipales, oscilando entre ambas concepciones, pero apuntando a la perspectiva de la economía solidaria como nueva forma de organización del trabajo y de la producción. A nivel nacional, la inserción de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria dentro del Ministerio del Trabajo y Empleo marcó la centralidad del tema del trabajo (y de los derechos al trabajo) dentro del carácter transversal de la política.

El reconocimiento de otras formas de trabajo trae al debate el tema de las actividades económicas informales, presente desde los orígenes del mercado de trabajo nacional y que, a pesar de haber estado ausente de las políticas de trabajo y protección social, adquiere gran relevancia en Brasil. Para la economía solidaria, esta cuestión es muy importante y actual, en la medida que la mayor parte de sus integrantes proviene de esos sectores, trayendo al mismo tiempo la necesidad de trascender de la simple clasificación de “economía informal” y de reconocer las dinámicas propias de la “economía popular” o “economía de los sectores populares” (no es casual que el término “popular” fuera incorporado a diversas denominaciones regionales de economía solidaria en Brasil, por ejemplo “economía popular solidaria” o “cooperativismo popular”).

Aunque no toda la economía solidaria en Brasil es pequeña, pobre e informal, muchas de las iniciativas permanecen como “informales” después de iniciar sus actividades económicas, enfrentando las adversidades que resultan de esa condición y generalmente presentando mayor fragilidad, tanto como grupos como en cuanto unidades económicas.

En este sentido, hay una cuestión que nos remite al estatuto jurídico de esas experiencias y que se expresa en su carácter mayoritariamente “informal”. De hecho, los datos del SIES muestran que el 36,5% de las 22 mil iniciativas económicas solidarias mapeadas se encuadran en la categoría de “grupo informal”, definido como “emprendimiento solidario que no posee ningún tipo de registro legal o formalización con los órganos públicos municipales, estaduais o federales” (MTE/SENAES, 2007b). Pero es posible ir más allá y observar que tampoco el 52% que fue mapeado como “asociación” puede formalmente ser considerado como organización económica, pues la legislación brasileña establece que las asociaciones son personas jurídicas de derecho privado constituidas “por la unión de personas que se organicen para fines no económicos”¹⁰. Por esta razón, estas asociaciones no pueden emitir facturas fiscales, lo que les impide, por ejemplo, establecer contratos comerciales con empresas o participar de licitaciones públicas para compras gubernamentales.

Estos datos apuntan claramente a la necesidad de un estatuto jurídico que considere las condiciones para el reconocimiento de esas iniciativas, sacándolas de la informalidad y permitiendo su expansión y fortalecimiento. Sin embargo, es claro que se ha avanzado poco en ese sentido y que, a pesar de que los cambios en el marco jurídico de la economía solidaria son una de las principales banderas reivindicadas por el movimiento organizado (FBES, 2005; 2008), las formas de la economía solidaria permanecen ampliamente sin reconocimiento en términos legales.

¹⁰ Ley n° 10.406/2002 (Nuevo Código Civil), Art. 53.

Aún funcionando de manera cooperativa, los emprendimientos solidarios muchas veces no pueden ser registrados como tales en función de la inadecuación del marco jurídico vigente, (principalmente, de los límites de la Ley General del Cooperativismo ya mencionados). Esta situación explica que apenas el 10% de los emprendimientos mapeados en el SIES son cooperativas y que la mayoría opta por registrarse como asociación o acaba manteniéndose en las condiciones de informalidad.

Esta realidad, enfrentada por muchas de las iniciativas de economía solidaria en Brasil, explicita cómo la definición de lo que es economía informal o trabajo informal se da, necesariamente, con relación a las formas que el Estado establece. Es decir, de manera general, el Estado desempeña un papel central en la configuración (desigual y excluyente) del mercado de trabajo. Aún más: la informalidad ha sido funcional tanto al Estado como a la sociedad en general. Al mismo tiempo, las políticas cuyo fundamento es la vinculación (presente o pasada) con el sistema de empleo formal, como el seguro-desempleo y la previdencia social, siguen teniendo un peso abrumador en términos de cobertura de beneficiarios y volumen de recursos, evidenciando en qué medida el paradigma del trabajo asalariado sigue siendo predominante – un punto central en este debate, que retomaremos más adelante.

La necesidad de avanzar en el reconocimiento de la economía solidaria y del derecho al trabajo asociado fue tema central de la II Conferencia Nacional:

Para la construcción de una estrategia de desarrollo sostenible y solidario, es necesario el reconocimiento de la economía solidaria como derecho de ciudadanía, entendido como derecho de los trabajadores(as) a las condiciones socialmente necesarias de producción, y como deber del Estado.” (*Documento Final II CONAES, Brasil, 2010*).

Ahora bien, analizando la contribución de la economía solidaria en la creación de puestos de trabajo, es posible decir que ésta se amplió en los últimos años, contabilizándose, según datos del SIES, un total de **21.859** organizaciones denominadas como “emprendimientos económicos solidarios”, en los cuales participan **1,6 millones de trabajadores/as** (SENAES/MTE, 2007a). Si bien es cierto que éstos son números modestos comparados con los datos generales del empleo y la informalidad en el país¹¹, es importante señalar que constituye un sector que destaca por su capacidad de combinar resultados económicos y procesos de organización y ciudadanía.

Las políticas públicas han jugado un papel significativo en el aumento del número de experiencias y de trabajadores de la economía solidaria en los últimos años, contribuyendo al fomento de las organizaciones y sustentando su fortalecimiento. En el caso del Gobierno Federal, las acciones de la SENAES han contribuido a crear nuevos emprendimientos solidarios y a apoyar la manutención de puestos en iniciativas ya existentes, en alianza con entidades de apoyo que ejecutan directamente proyectos y acciones, como por ejemplo, incubación, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, adquisición de alimentos, crédito, etc. Sin embargo, como hemos descrito previamente, la evaluación del movimiento de economía solidaria permite afirmar que, a pesar de los avances, las iniciativas del Gobierno Federal han sido insuficientes y demasiado fragmentadas.

¹¹ En 2009, según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística en su Investigación Nacional de Muestra de Domicilios – PNAD- (principal investigación oficial de amplitud nacional), la población económicamente activa era formada por 101,1 millones de personas, de las cuales 8,4 millones estaban desempleadas (es decir, una tasa media de desempleo de 8,3%). Ya en relación al grado de informalidad, por el criterio tradicional adoptado por la PNAD (relación entre trabajadores sin registro, por cuenta propia y no remunerados sobre el total de ocupados), en 2009 éste llegó a 48,9% del total de ocupados, lo que significa un universo de más de 45 millones de personas).

Por su parte, las iniciativas de gobiernos locales han presentado mayor margen para favorecer directamente las condiciones para la creación de puestos de trabajo por medio de organizaciones de economía solidaria. En general, las políticas locales de apoyo a la economía solidaria fueron integradas dentro de la política social, con el objetivo de combatir la pobreza, enfocando predominantemente los públicos de la llamada “economía popular”. Hay, sin embargo, como ya se ha mencionado anteriormente, un conjunto de experiencias que colocan a la economía solidaria dentro de políticas de desarrollo económico, entre las cuales podemos citar las de una serie de gobiernos municipales y del propio gobierno estadual (gestión 1999 – 2002) en Rio Grande do Sul. Cabe destacar también la actual experiencia de la alcaldía de Osasco (municipio de la Grande Sao Paulo), donde se avanzó en la institucionalización de la economía solidaria como eje de la política municipal.

De manera general, el cuadro brevemente descrito en esta sección muestra que la economía solidaria en Brasil se presenta como un espacio en crecimiento dentro del mundo del trabajo, tanto en relación al número de trabajadores como en lo relativo a su reconocimiento como espacio de política pública. Sin embargo, a pesar de ese crecimiento, permanece todavía restrictiva y marginal en términos del conjunto de la realidad nacional y de las políticas públicas a nivel federal, estadual y municipal.

De hecho, el paradigma del empleo formal parece haber renovado sus fuerzas con el auge del crecimiento económico en los años Lula: con un cuadro macroeconómico favorable desde 2004, vemos una reciente expansión récord del empleo formal en el país¹². Paralelamente, siguen multiplicándose las políticas de generación de trabajo e ingresos que incentivan el “autoempleo” o las iniciativas emprendedoras individuales, así como la creación de micro y pequeñas empresas (MPEs), bajo una lógica de funcionamiento basada en principios que caracterizan a las empresas capitalistas. Es decir, una lógica muy diferenciada – en verdad opuesta – a la propuesta de la economía solidaria. Es importante también registrar la idea, subyacente en todo el debate, de que las políticas de trabajo van mucho más allá del mercado de trabajo, incluyendo por ejemplo áreas como educación, seguridad social, reforma agraria, seguridad alimentaria, etc., lo que nos lleva nuevamente al tema anteriormente mencionado, sobre la necesidad de articulación e integración para romper la fragmentación entre las políticas.

En resumen, en un contexto en el que el paradigma dominante es el del empleo formal y donde la alternativa al mismo es predominantemente la del emprendedor individual o de pequeñas empresas bajo la misma lógica de reproducción capitalista, la economía solidaria enfrenta muchas dificultades para presentarse como opción central – o incluso como una de las opciones posibles – para las políticas públicas de combate al desempleo, a la precarización, y también para la erradicación de la pobreza extrema (principal bandera social del gobierno Dilma Rousseff).

Es fundamental entender este contexto, en el momento que, en el horizonte de la economía solidaria, la contraposición de esas lógicas retoma fuerza, desde que el Gobierno Federal envió al Congreso Nacional, en marzo de 2011, un proyecto de ley que transfiere las atribuciones relativas a la economía solidaria a una nueva Secretaría Especial de Micro y Pequeña Empresa, a ser creada. De esta manera, lo que está en cuestión para la economía solidaria es el reto de ser, no sólo una solución frente al desempleo, sino también una opción de modelo de desarrollo para el país. Este es el debate

¹² Según la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), registro administrativo sobre el empleo formal del Ministerio del Trabajo y Empleo, entre 1999 y 2009 fueron creados 16,2 millones de empleos formales. El 72% de estos (11,7 millones) desde 2003. Ya el Catastro General de Desempleo (CAGED), otro registro administrativo del MTE, indicó la generación de más de 2,5 millones de nuevos puestos formales de trabajo en el año, como mejor desempeño en la historia. De manera total, según el CAGED, en los ocho años del gobierno Lula, fueron generados 15 millones de empleos asalariados con derechos laborales reconocidos. Los datos de la RAIS y del CAGED están disponibles en: <http://www.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp>

que ganó fuerza en los últimos meses, haciendo que el rumbo de las políticas de economía solidaria hasta aquí construidas con tantas dificultades y límites sean una relativa incógnita a partir de 2011.

4. INNOVACIÓN Y EMPRENDER COLECTIVO: LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CONSTRUCCIÓN DE REDES Y CADENAS DE VALOR¹³

La economía solidaria surge en Brasil como un espacio importante de innovación, ya sea porque se presenta como opción concreta de respuesta al contexto de exclusión y desempleo, ya sea porque rescata formas de organización del trabajo y de la producción que parecían sumergidas en la lógica predominante del trabajo asalariado y subordinado. Como vimos, en las décadas de 1980 y 1990 surgen experiencias que recrean prácticas anteriores de cooperación y solidaridad o proponen nuevos formatos de organización de actividades económicas, al mismo tiempo que un conjunto de entidades pasan a desarrollar metodologías y conocimientos para el apoyo a esas experiencias. En realidad, como indicó uno de los entrevistados, los emprendimientos económicos solidarios son, en sí mismos, una innovación con relación a los emprendimientos colectivos tradicionales – por ejemplo, las cooperativas y asociaciones de agricultura familiar, controladas por los propios asociados, en la mayoría de los casos sin profesionales externos en el área gerencial, representarían una innovación, en contraposición con las grandes cooperativas del agro negocio que, a lo largo del siglo XX se alejaron de las prácticas de autogestión y democracia presentes originalmente en el cooperativismo.

Uno de los marcos de esa trayectoria de innovación por la vía de emprender de manera colectiva en Brasil es la creación de las *incubadoras universitarias de cooperativas*¹⁴. Ellas parten de la idea de que la universidad es un centro productor de conocimientos que necesitan ser puestos a disposición de la sociedad en general, especialmente para las personas que no disponen de recursos o apoyo. La propuesta es usar esos conocimientos en áreas tecnológicas, administrativas y formativas para asesorar grupos de baja renta en la gestión de cooperativas.

Las incubadoras universitarias de cooperativas nacieron indirectamente de la campaña “Acción de la Ciudadanía contra la Miseria y por la Vida” iniciada en 1993, que dio origen a una experiencia inicial de apoyo a la creación de una cooperativa en un barrio periférico vecino a una fundación universitaria en Rio de Janeiro. El éxito de la experiencia inspiró la creación de la primera Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) en el posgrado en Ingeniería de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. En 2006, la ITCP-COOPE/UFRJ acompañaba 17 cooperativas populares (KIRSCH, 2007), habiendo contando con otras que ya habían sido “desincubadas”.

Otras universidades empezaron a considerar la experiencia de la ITCP/UFRJ para crear sus propias incubadoras y otras seis fueron creadas hasta 1998, cuando la Financiadora de Estudios y Proyectos del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Finep/MCT) lanzó la primera edición del Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (Proninc), en colaboración con la Fundación Banco de Brasil. El programa sería interrumpido años después, aunque las incubadoras siguieron sus actividades, y nuevas incubadoras fueron creadas, articulándose alrededor de dos redes: una red vinculada a la Fundación Unitalbo (Red Inter-universitaria de programas sobre el mundo del

¹³ Colaboraron en la elaboración de esta sección : Andressa Masiero, Diego Cristovão Alves de Souza Paes, Eugênio Ávila Pedroso, Fabiana Riva, Tania Nunes da Silva, Theophilo Alves de Souza Filho.

¹⁴ Varios trabajos analizan la construcción y el funcionamiento de las incubadoras universitarias de cooperativas en Brasil. Ver por ejemplo los artículos de Guimarães y de Singer in SINGER & SOUZA (2000), y también DUBEUX (2004), CULTI (2006) y KIRSCH (2007).

trabajo, existente desde 1996), y la Red Universitaria de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – Red de ITCPs, creada en 1999.

En 2003, con la creación de la SENAES, el Proninc fue retomado bajo la coordinación de la Secretaría e involucrando otros órganos federales, como el MEC, MDS, MS, MTur y MJ, además de la FINEP. Desde entonces, según datos de la SENAES, aproximadamente 70 incubadoras universitarias ya han sido o continúan siendo apoyadas en el ámbito del programa, con recursos de diferentes órganos. En 2010, el programa fue institucionalizado por medio del Decreto Presidencial 7.357, que reconoció su naturaleza interministerial, estableciendo su implementación de manera integrada por varios órganos federales responsables de acciones de economía solidaria.

Aunque las incubadoras universitarias hayan partido de principios comunes, con el objetivo de construir un proyecto contrario al asistencialismo que marca algunos proyectos universitarios, cada una fue desarrollando su propia metodología, de acuerdo con sus experiencias concretas, y adaptadas a las realidades del contexto territorial en el que están insertadas. Muchas de ellas pasarían a ser organizaciones aliadas con los gobiernos locales en acciones dirigidas a la generación de trabajo por medio de la economía solidaria.

De igual manera que las experiencias de incubación de cooperativas, otras formas de producción y disseminación de conocimientos y tecnologías apropiadas a la realidad de la economía solidaria – una demanda ya prevista en la Plataforma de la Economía Solidaria en 2003 y reforzada en la IV Plenaria en 2008 – se van desarrollando en el país, promovidas por organizaciones como Cáritas, IBASE, FASE, ADS/CUT y otras. También se ha comenzado a desarrollar políticas públicas con la intención de construir y consolidar metodologías para el apoyo a la innovación y el fortalecimiento de las experiencias.

En términos de las políticas, los entrevistados entienden que, aunque haya resultados positivos, éstos están lejos de significar una política pública consistente, con condiciones de perdurar más allá de períodos de gobierno, en condición de políticas de Estado. Los límites resaltados están en el campo de la innovación tecnológica, como también en el de la formación. En los relatos se observa que, más que el crédito, los emprendimientos necesitan una tecnología adecuada a su tamaño, puesto que la mayoría absoluta es de pequeños emprendimientos que demandan técnicas y equipos apropiados.

En este sentido, una de las direcciones que apunta hacia nuevas potencialidades es el desarrollo de concepciones y prácticas de las llamadas *tecnologías sociales*. Éstas se entienden como “productos, técnicas y/o metodologías reaplicables, desarrolladas en la interacción con la comunidad, que representan efectivas soluciones de transformación social”, según el concepto consensuado en el ámbito de la Red de Tecnologías Sociales, integrada por diversas organizaciones gubernamentales (incluida la SENAES) y no-gubernamentales brasileñas, así como redes y asociaciones involucradas en el tema¹⁵. La idea de tecnología social se ha ido desarrollando en Brasil, sobre todo en áreas de ciencia y tecnología dirigidas a la inclusión social. Muchas prácticas, técnicas y saberes existentes en el mundo de la economía solidaria son hoy reconocidos y difundidos como tecnologías sociales, como la incubación de emprendimientos solidarios, los bancos comunitarios y las monedas sociales, o técnicas de producción agroecológicas desarrolladas de manera comunitaria. Según Silva & Faria (2010), entre las áreas en las que se apoya a la economía solidaria y en las que se considera que el desarrollo y la disseminación de las tecnologías sociales deben adquirir carácter estratégico, de manera articulada a las demás políticas públicas se destacan: la colecta y el reciclaje de materiales, la producción de formas alternativas de energía renovable, el reconocimiento y sistematización de

¹⁵ Para mayores informaciones, ver www.rts.org.br. Para una reflexión crítica sobre los desdoblamientos teóricos y empíricos alrededor de las « tecnologías sociales », incluso sus relaciones con la economía solidaria, ver los autores reunidos en DAGNINO (2009).

metodologías de construcción de viviendas en esfuerzo colectivo y autogestionado, el desarrollo de software libre en el ámbito de la inclusión digital, la producción agro ecológica de base familiar y no asociativa y la adecuación socio-técnica en las empresas recuperadas.

La otra dirección potencialmente importante para la economía solidaria en el sentido de expandir la innovación es la creación de *redes y cadenas de producción y consumo solidarios*, de forma que favorezca los resultados de los emprendimientos y fortalezca la cooperación económica dentro de la propia economía solidaria. En ésta, la articulación en redes o cadenas de producción– distribución– consumo se convirtió en un aspecto estratégico tanto para los propios emprendimientos, como para las políticas públicas que los apoyan. No obstante, todavía son pocos los ejemplos significativos de redes horizontales o cadenas productivas formadas por emprendimientos solidarios. Los propios datos del SIES ponen en evidencia la fragilidad de la articulación económica entre los emprendimientos mapeados, considerando que apenas aproximadamente 5% de ellos efectúan ventas o intercambios con otros emprendimientos (SENAES/MTE, 2007a).

Los ejemplos más conocidos de redes o cadenas solidarias son los de los segmentos económicos de algodón orgánico (Red Justa Trama – detallada a continuación), de apicultura (Red Abeja, involucrando productores de miel de varios estados del Noreste), de metalurgia y explotación minera (Red Renaci, que integra cooperativas de producción industrial de São Paulo y Rio Grande do Sul), de fruticultura (entre otras, la Red Sabor Natural del Sertão, en Bahia y Piauí, y la Red Baixo Tocantins, en Pará) o de la artesanía (Asociación EmRede, actuando en Rio Grande do Sul y Paraná; Red de Artesanato do Sudeste; Red de Mujeres Productoras del Nordeste, entre otras).

De modo análogo, aunque se reconoce la importancia del tema para las políticas públicas, el apoyo gubernamental provino principalmente en forma de financiamiento puntual a proyectos aislados, en lugar de la constitución de una línea de acción estructurada y permanente para el fomento de redes en la perspectiva de una estrategia para otro desarrollo. Una de las acciones en las que se buscó avanzar con relación a las redes fue la formación y asistencia técnica, por medio de los Planes Sectoriales de Calificación en Economía Solidaria, que tuvieron como meta las redes en los diversos segmentos económicos anteriormente mencionados.

Una de las experiencias emblemáticas de redes solidarias en Brasil es la Red Justa Trama. Está formada por organizaciones de diferentes Estados que constituyen los enlaces de una cadena productiva del sector textil: desde el cultivo del algodón de manera ecológica por pequeños agricultores asociados en Ceará, pasando por la hilatura y tejido en una cooperativa de Minas Gerais, hasta la confección de piezas de ropa por tres cooperativas de costureras en Rio Grande do Sul, São Paulo y Santa Catarina, con el uso de botones y accesorios hechos con semillas colectadas y aprovechadas por una cooperativa de Rondonia. Una produce el algodón, otra teje el hilo, otras hacen y tiñen la tela, confeccionan ropas y accesorios y comercializan en varios puntos del país. A lo largo de su existencia, ya han pasado por la red otros emprendimientos, como dos fábricas de tejido recuperado autogestionadas por los ex operarios, pero que terminaron cerrando, y una tercera cooperativa de costura, en Porto Alegre, que se transformó en microempresa, quedando fuera de los objetivos de la Red.

Un proyecto de algodón agroecológico producido por agricultores familiares, y aprovechado y comercializado por una asociación, se inició en 1993, en el municipio de Tauá (Ceará). El embrión de la cadena productiva nació cuando algunas organizaciones que hoy integran la Justa Trama se articularon para producir 60 mil bolsos para los participantes del Foro Social Mundial, en 2005 (METELLO, 2007). Esta iniciativa tuvo el apoyo financiero de la SENAES, puesto en marcha por medio del convenio con la Fundación Banco do Brasil.

Hoy, Justa Trama está formalizada jurídicamente como cooperativa central, y sus productos ya llegan al exterior por medio de organizaciones vinculadas con los circuitos del comercio justo (*fair trade* o *commerce équitable*) en los países del hemisferio norte. Por otro lado, la producción de algodón agroecológico ha sido integrada en el contexto de cadenas productivas del comercio justo y solidario (ver sección 5.1). Como consecuencia, los productos orgánicos o agroecológicos han alcanzado mercados nacionales e internacionales, a través de acciones de actores públicos y privados geográficamente dispersos, pero conectados a través de diversos formatos organizacionales. Justa Trama también es una marca – cuya propiedad es de los propios participantes de la cadena productiva – de las ropas y accesorios producidos.

La producción de algodón agroecológico ilustra adecuadamente el funcionamiento de una cadena-red (SOUZA FILHO et al., 2010), al conectar cuatro regiones brasileñas en relaciones horizontales y verticales, orientándose por el paradigma de la sostenibilidad, involucrando pequeños productores rurales y sus cooperativas o asociaciones. El estudio de esta cadena-red brasileña puede subsidiar las decisiones estratégicas de otros grupos en el futuro, así como la construcción de políticas dirigidas a la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible local y regional, como una perspectiva global.

5. FINANZAS Y COMERCIALIZACIÓN SOLIDARIAS

El surgimiento y ampliación de la economía solidaria trae consigo el debate sobre los procesos de comercialización y finanzas, intrínsecamente relacionado con la dinámica de fortalecimiento de los emprendimientos y el proyecto más amplio de “otra economía” que se quiere construir. Experiencias de financiamiento y comercialización de los productos y servicios de la economía solidaria existen desde hace tiempo, mientras que los procesos de apoyo de la política pública a tales experiencias son relativamente recientes.

No podemos dejar de indicar que estas dos temáticas tienen una relación intrínseca con la temática de la producción. El fomento de los emprendimientos económicos solidarios implica necesariamente la constitución de un fondo público que, a través de las iniciativas de finanzas solidarias, proporcione a aquéllos la posibilidad de construir en lo cotidiano prácticas innovadoras de producción y comercialización.

En los años 1980, diferentes experiencias de apoyo a las finanzas solidarias y a la comercialización de productos de comunidades urbanas y rurales que buscaban encontrar alternativas de generación de trabajo e ingresos de manera autónoma fueron desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil, como iglesias, sindicatos y ONGs. Esas experiencias fueron posteriormente reconocidas en la identidad de la economía solidaria.

En la década de 1990, este proceso se intensificó, generando la profundización de algunos debates importantes que, como veremos, siguen presentes en la actualidad en el horizonte de las políticas públicas de comercialización y finanzas. También en esa época aparecieron las primeras políticas públicas locales en estas áreas. Entre ellas, cabe destacar las conquistas de los movimientos sociales rurales, que incidieron en la construcción del Ministerio del Desarrollo Agrario y consiguieron mayor estructuración del cooperativismo de crédito rural y un programa de líneas de crédito (PRONAF – Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar) operado vía bancos oficiales. En el caso del cooperativismo de crédito rural, las conquistas están vinculadas a la crítica a las altas tasas de interés y plazos, avanzando en lo que se denominó democratización del acceso al financiamiento.

En el gobierno Lula, a partir de 2003, se vislumbraron avances significativos en la construcción de algunas acciones y programas en algunos ministerios, principalmente dirigidos a la agricultura familiar. Sin embargo, a pesar de los avances, se percibe que, a ejemplo de lo que ya mencionamos sobre el conjunto de las políticas, los programas de comercialización y finanzas solidarias todavía son frágiles y fragmentados, concentrando sus acciones en el mapeo y formación, sin aportar de hecho a una posibilidad concreta de apoyo al desarrollo de los emprendimientos económicos solidarios brasileños. De esa manera, resulta evidente en el contexto actual, por un lado, una fuerte demanda de los sectores populares y los trabajadores asociados y, por otro, los límites de las políticas, que no responden a estas demandas.

5.1 Las principales políticas de apoyo a la comercialización de los productos y servicios de la economía solidaria

Según datos del SIES, 68% de los emprendimientos solidarios consideran la comercialización como su mayor dificultad (SENAS/MTE, 2007a), indicando diferentes causas: falta de capital de giro, problemas vinculados a la logística (carreteras, almacenes, etc.), dificultades para mantener la escala y regularidad del abastecimiento, falta de registro legal para comercialización, y dificultades en la realización de ventas a crédito, entre otros.

El SIES indica también que gran parte de los productos y servicios de la economía solidaria se comercializan a escala territorial local: 80% de los emprendimientos investigados comercializan en su municipio a través de la venta directa (para intermediarios locales), y solamente 2,8% consiguen alcanzar el mercado nacional. Estos datos revelan una característica inherente a la propia lógica de la economía solidaria, en la que las relaciones de proximidad orientan las prácticas de comercialización a partir de la lógica de circuitos cortos, que acercan cada vez más a los productores de los consumidores.

En este sentido, es interesante resaltar algunos elementos presentes en el debate sobre la concepción y estrategias de política pública de comercialización implementada por la SENAES, que conducen a dos caminos posibles: por un lado, la estrategia de construcción de mercados solidarios con articulación entre emprendimientos económicos solidarios y de éstos con los consumidores; y por otro, la estrategia de inserción en el mercado capitalista. Lo que nuestro estudio parece evidenciar es que las acciones desarrolladas por el gobierno federal en los diferentes ministerios están más dirigidas hacia la segunda opción, sin inversiones más consistentes en el fortalecimiento de las iniciativas de construcción de mercados económicos solidarios, considerados como utopía lejana en la visión de algunos entrevistados.

Las principales acciones y programas de apoyo a la comercialización en economía solidaria fueron contruidos a partir del gobierno Lula, a través de la SENAES, a pesar de que ya en el gobierno anterior existían algunas acciones puntuales de apoyo a los emprendimientos solidarios de agricultura familiar, principalmente a través del MDA.

Dos puntos importantes sobre la construcción de estas políticas públicas que se desprenden de nuestro estudio son: el hecho de que no hubo una vinculación prioritaria de las mismas con otro modelo de desarrollo, basado en relaciones de solidaridad y justicia social; y que, además, la relación entre sociedad civil y Estado se mostró bastante contradictoria en el proceso de co-construcción de esas políticas. Las declaraciones recogidas en las entrevistas realizadas coinciden respecto a la necesidad de construir una estrategia que logre crear una identidad nacional para los procesos de comercialización en economía solidaria, distanciándose de una visión más pragmática de inserción en el mercado sin construcción de una identidad propia. Se constata, sin embargo, que las acciones desarrolladas no fortalecen esta estrategia, produciendo, por el contrario, resultados

frágiles desde el punto de vista de la consolidación de esta identidad y visibilidad de la economía solidaria a través de la comercialización de sus productos y servicios, tanto para el Estado como para la sociedad en general.

Diferentes políticas federales promueven de manera directa o indirecta los procesos de comercialización de los productos y servicios de la economía solidaria. Aquí priorizamos la descripción de las acciones de apoyo a la comercialización de productos y servicios de la economía solidaria de la SENAES/MTE, integrando más específicamente el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario y el Programa de Ferias de Agricultura Familiar y Economía Solidaria. Pero es importante resaltar que en la sección 6, al tratar la temática de la soberanía alimentaria, volveremos a considerar este aspecto, abordando programas de compras gubernamentales que fortalecen emprendimientos solidarios que comercializan productos alimenticios.

a) El Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario (SNCJS)

El debate público sobre la construcción de un Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario en Brasil se inicia en 2001, es decir, antes del gobierno Lula. Desde los años 1990, la crítica a ciertas acciones del comercio justo internacional influye en el crecimiento de experiencias de comercialización de productos y servicios de la economía solidaria en los propios territorios donde son producidos, saliendo de una lógica de comercio Norte-Sur para inscribirse en una lógica Sur-Sur.

En el caso brasileño, esta propuesta se da principalmente a través de la construcción del Foro de Articulación del Comercio Ético y Solidario (FACES del Brasil)¹⁶, plataforma de actores, en su mayoría de la sociedad civil, que trabaja desde la perspectiva de fortalecimiento del comercio justo y solidario, en el cual participaban pocos miembros del gobierno. Desde el inicio de los debates, parecía evidente que el deseo de este grupo era la construcción de un sistema público y, por lo tanto, sería de fundamental importancia fomentar un debate en el seno del gobierno federal sobre la temática. Sin embargo, según los entrevistados, desde esta época ya había conflicto de intereses entre actores tradicionales del comercio justo internacional – como es el caso de las certificadoras (como la brasileña Imaflora), o las grandes organizaciones internacionales de “*fair trade*” (por ej. Max Havelaar y las articulaciones FLO y IFAT) – y los actores más vinculados con los programas de las organizaciones de la sociedad civil, que desde los años 1980 desarrollaban experiencias de generación de trabajo e ingresos y posteriormente de apoyo a las acciones de comercialización en economía solidaria. En los años 2001 y 2002, se constituyó un grupo compuesto por diferentes organizaciones y redes de la sociedad civil involucradas con el tema, incluyendo algunas agencias internacionales. El objetivo del grupo era la construcción de un sistema nacional, y al inicio de este proceso, que se conecta en 2003 con la creación de la SENAES, el gobierno pasa a participar como integrante, y no sólo como invitado.

A partir de ese momento, la Secretaría asume de manera explícita esta construcción alrededor de tres aspectos centrales: a) la construcción de un Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario centrado en las prácticas de comercio justo y solidario en el territorio brasileño; b) la necesidad de que el gobierno asuma este proceso antes que otros actores internacionales, con la perspectiva de creación de un sistema público y no privado; y c) la oportunidad representada por el hecho de que el gobierno Lula se manifestara abierto a esta construcción, configurándose como una especificidad única en relación a los países donde el comercio justo se verticalizó a partir de las identidades nacionales, pues Brasil es el único país donde esta construcción se dio en presencia del Estado.

¹⁶ Para más informaciones: www.facesdobrasil.org.br

A partir de 2006, se crea el Grupo de Trabajo (GT) del SNCJS¹⁷, con el objetivo de construir una propuesta de normativa sobre el sistema, que fue concluida en 2008 y enviada para el análisis jurídico del Gobierno Federal. Pero sólo a finales de 2010 se publica el Decreto Presidencial 7.358, que instituye el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario y crea su Comisión Gestora Nacional. Aunque es percibido como un avance, hay una evaluación de las entidades interesadas donde se señala que el decreto final no contempla varios aspectos indicados de construcción del GT. El problema central resaltado en las entrevistas se refiere al hiato en las relaciones entre gobierno y entidades civiles entre 2008 y 2010, que habría fragmentado la capacidad de posicionamiento colectivo de los diversos actores involucrados.

Con la institucionalización del SNCJS se inicia una nueva fase, considerada por los entrevistados como la fase en que “le daremos vida al sistema”. Los entrevistados hacen énfasis en que, durante los dos gobiernos Lula, no se consiguió hacer efectiva una política pública que “saliera del papel”, en el sentido de fortalecer la identidad construida en el campo del comercio justo y solidario y a la altura de las demandas apuntadas por los emprendimientos solidarios en todo Brasil. Las estrategias adoptadas ponen en evidencia la necesidad de un debate más amplio en el interior del gobierno para buscar fortalecer la política pública de fomento a la economía solidaria, no sólo desde el punto de vista de su espacio institucional, sino sobre todo desde el punto de vista de la constitución de un fondo público coherente con el monto de recursos que opera, capaz de fortalecer las prácticas de comercialización de la economía solidaria a través del SNCJS.

b) El programa de Ferias de Economía Solidaria

Desde el inicio, el apoyo a la realización de ferias libres de economía solidaria fue asumido por la SENAES como estrategia, concebida en conjunto con el FBES, para conseguir dar visibilidad e identidad a la propuesta de economía solidaria en Brasil, ante los límites presupuestarios y retos políticos de inserción del tema en la agenda federal.

Al principio, este apoyo se daba de manera eventual a proyectos aislados sometidos al gobierno, y parecía claro que no era la mejor opción para consolidar una política de comercialización.

Sin embargo, aún antes de la existencia de la SENAES, esta estrategia aparecía con fuerza a nivel local, a través de procesos de articulación de ferias agroecológicas y revitalización de ferias tradicionales. El análisis de estos procesos permite destacar dos aspectos interesantes: primero, difícilmente una política nacional de comercialización centrada en las ferias tendría gran alcance, ya que para ser eficiente, requiere mayor involucramiento por parte de los gobiernos locales en trabajar explícitamente en el fortalecimiento de ferias permanentes; segundo, el apoyo a las ferias se reveló fundamental para fortalecer la identidad y la visibilidad de la economía solidaria en las diferentes regiones brasileñas, y esto parece haber orientado la opción del FBES y de la SENAES para instituir un proyecto nacional de fomento a las ferias de economía solidaria, a partir de 2005.

En ese sentido, se construyó un calendario nacional para las ferias estatales, con elaboración de una identidad visual común e incorporación de actividades formativas y culturales en mayor escala, aspectos que, entre otros, permitieron fortalecer las ferias como espacios de referencia para la comercialización. En las entrevistas realizadas, las ferias aparecen como un gran espacio de articulación y difusión de la economía solidaria, integrando como elementos centrales: a) la comercialización de productos y servicios; b) la realización de intercambios comerciales; c) el acercamiento de productores y consumidores; d) el intercambio de saberes y conceptos sobre la

¹⁷ El Grupo de Trabajo integró, además de los órganos gubernamentales (MTE y MDA), alianzas de emprendimientos, el Servicio Brasileño de Apoyo a la Microempresa (SEBRAE) y las tres principales instancias de articulación alrededor de los temas de comercio justo y solidario (Facies del Brasil, Ecojús y FBES).

propuesta de la economía solidaria; e) la articulación campo-ciudad; f) el fortalecimiento del movimiento de economía solidaria a partir de la visibilidad dada al trabajo de los foros locales, regionales y territoriales.

En el primer año del proyecto, fueron apoyadas 18 ferias estatales de economía solidaria. En 2006, las ferias fueron realizadas en los 27 estados brasileños y en una feria nacional temática. En 2007, además de las ferias estatales, se realizó una feria nacional y dos ferias internacionales. Se verifica un crecimiento constante del número de ferias, así como de su alcance e involucramiento de actores de diferentes segmentos. Actualmente, el proyecto de comercialización solidaria, coordinado desde 2009 por el Instituto Marista de Solidaridad con recursos de la SENAES, prevé el apoyo a 100 ferias, siendo 73 ferias micro regionales, 10 estatales, 5 internacionales y 1 nacional. En este sentido, el programa se fue consolidando y el término de referencia para la construcción de las ferias también evolucionó, indicando las múltiples perspectivas de uso del espacio de la feria (negocios, formación, divulgación, etc.).

Sin embargo, a pesar de las evaluaciones positivas de la estrategia de fortalecimiento de las ferias de economía solidaria, la estrategia no se dirige a resolver los grandes problemas indicados por los actores de la economía solidaria en el campo de la comercialización, como fue indicado en las dos Conferencias Nacionales realizadas.

Desde el punto de vista de los procesos de comercialización, las acciones y programas construidos hasta el momento apuntan a dos problemáticas principales. Por un lado, una demanda central para la viabilidad de los emprendimientos solidarios; por otro, la necesidad de incidir para que se construya otra forma de producción y consumo en la sociedad y para la construcción de la visibilidad de la economía solidaria en el territorio nacional. Sin embargo, la conclusión más importante de nuestro estudio en relación a este campo es que el rol del Estado a nivel federal, hasta el momento, se resume en una estrategia de apoyo a acciones puntuales que no reflejan una política fortalecida de apoyo a la producción y comercialización de los productos y servicios de la economía solidaria. Para que eso suceda, un verdadero proceso de transformación del Estado brasileño se hace necesario, de modo que las políticas públicas de fomento a la comercialización de productos y servicios de la economía solidaria alcancen un nivel que permita resultados más efectivos, tanto en términos de recursos para inversión, cuanto en términos de los procesos inductivos a la organización de los emprendimientos solidarios.

Finalmente, como la economía solidaria todavía está lejos de ser una pauta política importante para el gobierno como un todo, entrar en el debate de la estrategia de desarrollo económico del gobierno federal todavía es una utopía muy lejana. Lo que se observa es una enorme dificultad de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria en lo que se refiere a la captación de recursos para fortalecer los emprendimientos económicos solidarios en sus estrategias de comercialización, y por lo tanto fortalecer mercados solidarios, y también para consolidar espacios institucionales más claros en el debate de la estrategia de desarrollo económico adoptada en el país.

5.2 Las principales políticas de apoyo a las finanzas solidarias

Cuando nos referimos a la cuestión financiera y su lugar en la construcción económica y en las relaciones sociales, entendemos las experiencias de finanzas solidarias como la asociación de personas en diferentes formas de organización que se apoyan mutuamente y, con base en lazos de confianza, se financian unos a otros para así suplir sus necesidades de crédito. En la definición de Coelho, estas experiencias apuntan a una democratización del sistema financiero, al buscar adecuarse a las necesidades básicas de la población y al fortalecimiento del trabajo social acumulado

en cada territorio (2003:153). Es decir, lo contrario a lo que practica el modelo hegemónico que busca atender a las demandas de capital, principalmente de las grandes corporaciones.

En Brasil, el campo de las finanzas solidarias está compuesto por organizaciones de tres tipos: cooperativas de crédito, bancos comunitarios de desarrollo¹⁸ y fondos solidarios. En ese estudio consideramos en especial los dos últimos, que son los que usan *monedas sociales*, llamadas así por haber sido creadas por movimientos sociales y organizaciones populares interesadas en la construcción de circuitos de intercambio distintos a los que imperan en el orden capitalista. “Esas experiencias están cambiando el paradigma del dinero y cuestionando sus bases prácticas y teóricas”, considera Albuquerque (2002:58).

En términos de política pública, hasta 2005 no hubo disponibilidad de recursos públicos para esas experiencias, y sus fuentes provenían, de acuerdo con los entrevistados, de la cooperación internacional. Toda la atención del gobierno estaba entonces, dirigida al *microcrédito*, incluido entre las prioridades de la agenda política federal. En este contexto, a partir de la articulación en el ámbito del Ministerio del Trabajo y Empleo, en el cual la SENAES también participó de manera activa, fue creado por ley el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO), concebido principalmente – como es posible observar en el interior del propio MTE – como herramienta para la actividad emprendedora de pequeño porte.

A partir de 2007, el programa Economía Solidaria en Desarrollo de la SENAES, pasó a contar formalmente con una acción de fomento a la creación y fortalecimiento de bancos comunitarios y fondos revolventes solidarios – aunque solamente en 2009 hubo una convocatoria pública para la ejecución de proyectos en ese sentido. Sin embargo, los recursos de esta acción son destinados exclusivamente al apoyo institucional de las experiencias (estructuración de las organizaciones, diagnósticos, investigaciones, formación y asesoría para sus técnicos y gestores, etc.). Éstos no pueden suplir o complementar las fuentes de recursos de estas experiencias con vistas a financiar operaciones de crédito – incluso, conforme explicó el coordinador de comercio justo y crédito de la SENAES en la entrevista, esta competencia toca apenas los fondos públicos y otras fuentes presupuestarias. De esta manera, por ahora, los recursos de la SENAES son para proveer los medios y no la finalidad principal de las finanzas solidarias, es decir, la mejora y ampliación de las condiciones de producción y distribución de bienes y servicios generados por la economía solidaria. Por eso, una de las actividades que más ha movilizó a la propia SENAES y a los actores involucrados en esas iniciativas es la construcción de una alternativa permanente y sostenible de suministro de las finanzas solidarias.

Más que en los problemas de gestión, el problema radica en esa limitación. En este sentido, se puede preguntar: ¿por qué es difícil la creación de un fondo general público para las finanzas solidarias? Es posible que la respuesta se vincule con la tensión política entre distintas concepciones y alternativas que han permeado el debate en el gobierno federal: *microcrédito*, “*bancarización*” y *finanzas solidarias*. Cada una refiere a proyectos políticos distintos.

Estímulo a la actividad emprendedora y microcrédito son las apuestas de las grandes instituciones internacionales como el Banco Mundial, por ejemplo, para enfrentar la crisis del trabajo asalariado y

¹⁸ Los bancos comunitarios ofrecen servicios de crédito y finanzas (incluyendo monedas sociales que sólo tienen valor en el territorio), además de potencializar iniciativas productivas de la comunidad. Con eso, ayudan simultáneamente a la producción y el consumo de productos y servicios dentro del propio barrio, promocionando la circulación local de riquezas y su permanencia en la comunidad. Los bancos comunitarios son de propiedad de la comunidad, que también es responsable de su gestión. En Brasil, la experiencia pionera es la del Banco Palmas, que inspiró la creación de otros similares. Ver França Filho & Silva Jr. (2006).

la inclusión de los pobres. Existió una idea inicial sobre que el problema del desempleo radicaba en la cuestión de la calificación de la mano de obra. Como esta idea no se sostuvo, ya que el mercado de trabajo no tiene condiciones para absorber profesionales con alto nivel de calificación, surge la apuesta al estímulo de la actividad emprendedora, cuya orientación es transformar los antiguos asalariados en micro y pequeños empresarios. Esta visión consiste, básicamente, en quitar la obligación de las políticas con respecto al destino de los trabajadores que el modelo no consigue absorber, debido a su intrínseca naturaleza excluyente. Es con base en estos supuestos que, desde los años 1990, se inició una “industria de micro finanzas”, dirigida a la organización de la demanda de quienes toman préstamos para viabilizar la entrada segura del sistema financiero tradicional en ese “nuevo mercado”.

Por otro lado, la reciente dinamización de la economía interna brasileña a través del consumo ha sido la punta de lanza en las estrategias económicas del gobierno federal, viabilizada sobre todo por medio de la expansión del crédito, aunque direccionado al sector de bienes durables, como autos y electrodomésticos – para muchos estudiosos, un proceso sin sostenibilidad a largo plazo. En ese sentido gana fuerza la idea de la “bancarización”, o expansión de la inclusión en la red bancaria oficial (pública y privada). En el análisis de un entrevistado del gobierno, el microcrédito también creció en esta huella, usando el sistema compulsorio de pago en efectivo para la red bancaria y sustituyendo las experiencias de la sociedad civil. Incluso, los bancos privados crearon sus propias organizaciones sociales para operar microcrédito y tener acceso a esos recursos públicos.

De esa manera, la distancia entre las acciones de microcrédito y de finanzas solidarias fue aumentando. Los trabajadores asociados no tienen acceso al Programa Nacional de Microcrédito, que, aunque haya avanzado con relación a programas anteriores, principalmente considerando la diversidad de operadores y actores existentes, todavía no corresponde al conjunto de prácticas que van más allá del crédito e incluyen por ejemplo los ahorros y el seguro, además de financiar apenas quien produce.

Esas tensiones culminan en la I Conferencia Nacional de Economía Solidaria, en 2006, en la que se considera que la creación de un Sistema Nacional de Finanzas Solidarias “requiere un fondo de financiamiento específico con control social, y también el desarrollo de un marco legal apropiado, capaz de lidiar con las cuestiones tributarias, con el problema de la capitalización de las instituciones, de la captación de ahorros, de la cobranza, entre otros” (Resolución 78). Para eso, la I CONAES aprobó la creación de un *Programa Nacional de Desarrollo de La Economía Solidaria* (PRONADES).

La confrontación con la concepción de crédito para el “emprendedurismo” y el consumismo se acrecentó en la IV Plenaria Nacional del FBES, en 2008, explicitando la crítica referente a la sumisión a las mismas normas del Banco Central con tasas de interés, sistemas de protección al crédito, etc., definidos con base en la lógica del sistema bancario. En aquel momento había una convergencia entre los actores en el sentido de que, en las palabras de un entrevistado, “ya no estábamos queriendo definir una política para un sector o instrumento, sino la construcción de un sistema de finanzas solidarias”.

En el año 2010, la II CONAES volvió a apuntar la necesidad de consolidación del sistema de finanzas solidarias, casado con un futuro PRONADES. Esto revela que poco se avanzó en los cuatro años que separan la I y la II conferencias. Aunque la búsqueda de fondos haya sido permanente entre los actores sociales¹⁹, las fuentes existentes acabaron estando disponibles para otros proyectos

¹⁹ Es importante recordar, entre 2004 y 2006, la fuerte negociación alrededor del Fondo de Asistencia Social, existente desde los años 1970 y entonces paralizado. Al final de la disputa, este fondo acabó siendo direccionado al Ministerio de las Ciudades, para la construcción de viviendas populares. En esa época, el FBES decidió que no quería disputar los recursos y no presentó una

y estrategias del gobierno federal, dejando claro lo residual que resulta la política de economía solidaria. Ante este hecho, el reto político de construcción de un fondo público y de un sistema de finanzas solidarias aún está presente.

Es posible percibir que, en la disputa por los fondos públicos, ha ganado la lógica de expansión del sistema bancario, y no el reconocimiento de otra lógica económica que requiere financiamiento para suplir lo que le fue sustraído por la usurpación de renta, de tierra y de acceso al trabajo, entre otros problemas que caracterizan una sociedad basada en la desigualdad social.

Los Fondos Solidarios siguen cumpliendo un papel esencial en la construcción de estrategias de convivencia con la región semiárida²⁰ como la construcción de cisternas; complementan el PRONAF para financiar la producción y la comercialización; favorecen la construcción de bancos de semillas criollas, preservando la biodiversidad y la autonomía ante los transgénicos y el agro negocio; amplían la capacidad de producción de alimentos, incluso de pequeños animales, favoreciendo la seguridad alimentaria; y han contribuido a la manutención y ampliación de los lazos de reciprocidad en el medio rural y en pequeñas comunidades urbanas con la práctica de la confianza y de la ayuda mutua. En la constante búsqueda de fondos, desde 2004 la SENAES y el MDS establecieron una alianza con el Banco del Nordeste de Brasil, un banco público federal, para la ejecución del Programa de Apoyo a Proyectos Productivos Solidarios (PAPPS), que tiene como objetivo suplir con recursos no retornables los fondos rotativos solidarios y ampliar el ahorro y el crédito²¹.

A la vez, los Bancos Comunitarios de Desarrollo (BCD) crearon una red nacional en 2006, cuyo objetivo es la articulación con las políticas públicas, y ya se suman 52 bancos, con la perspectiva de alcanzar 100 bancos en los próximos dos años, a partir de la implementación del proyecto apoyado en la convocatoria de 2009. “Está clara la consolidación de una metodología para estructurar bancos comunitarios en los territorios”, comunica el coordinador de la SENAES. La mayor parte de los BCD es correspondiente bancario de bancos públicos (Banco Popular de Brasil y Caixa Economica Federal) y algunos tienen relación con bancos privados. Eso indica el reconocimiento de comunidades pobres, que cuando están organizadas, pueden gestionar recursos públicos y multiplicar los recursos iniciales. Sin embargo, el otro lado de este interés de los bancos oficiales en la cartera de clientes de los BCD parece ser la apertura de nuevas cuentas, la expansión de los servicios bancarios y la captura de ahorros de la población en lugares no accesibles al sistema financiero tradicional. Es evidente que a la población también le interesa un mejor acceso a los servicios, pero se trata de una relación muy complicada para los bancos comunitarios, que quedan de esa forma sometidos a las reglas de intereses y plazos del sistema financiero, pudiendo incluso desestructurar las experiencias a largo plazo. En este sentido, un estudio reciente (CRDEL/BNB, 2008) identifica un movimiento muy grande de reales (moneda oficial brasileña) en los BCD, en detrimento de la circulación de las monedas sociales.

En resumen, hay resultados claramente positivos en el avance de fondos y bancos comunitarios, pero su no reconocimiento legal continúa²² al igual que las restricciones e imposiciones ya identificadas, como la exigencia de que se transforme su naturaleza jurídica para que tengan acceso

alternativa de una política integrada de vivienda y finanzas solidarias.

²⁰ Región del nordeste brasileño.

²¹ Además de los órganos gubernamentales y del banco, el Comité Gestor del programa incluye representantes de cuatro redes de la sociedad civil: la Articulación del Semiárido Brasileño (ASA), los Foros Brasileños de Economía Solidaria (FBES) y de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN) y el Mutirão para la Superación de la Miseria y el Hambre de la Confederación de los Obispos de Brasil (CNBB). Ver Comité Gestor Fondos Solidarios (2009).

²² Es importante recordar que, desde 2007, se gestiona en el Congreso Nacional un proyecto de ley para el reconocimiento legal del segmento nacional de finanzas populares solidarias.

a los recursos destinados a las operaciones financieras, en un intento de modelar el funcionamiento y definir los procedimientos homogeneizantes, cuando la realidad es heterogénea y compleja.

El Estado y sus órganos conocen los fondos solidarios y los bancos comunitarios, y saben de la importancia de su alcance social y territorial. Sin embargo, en general han actuado para someter a las organizaciones de la economía solidaria a sus intereses, que en este caso apuntan predominantemente a la ampliación del crédito, es decir la bancarización, con la finalidad de favorecer el consumo de bienes y servicios. Se descalifica así la dimensión política que el movimiento de la economía solidaria ha demandado en su discurso público por la construcción de otra economía y otra sociedad. A la economía solidaria, por el contrario, le interesa que el Estado ponga a disposición un fondo público (no sólo una línea de préstamos, sino un fondo no retornable al Tesoro Nacional) para que los trabajadores asociados puedan construir sobre bases más perennes las condiciones para la realización de sus actividades productivas.

Crear una política de crédito, ampliar el acceso, disminuir las tasas y ampliar los plazos, no es lo mismo que finanzas solidarias. Esta política es insuficiente para gestar nuevas formas de organización económica, que no se guían por la especulación y tienen el objetivo de garantizar medios de vida sostenible. Una política de finanzas solidarias implica un reconocimiento por el Estado (incluso un marco legal propio que no esté sometido a las exigencias del sistema financiero) de que existe otra lógica económica, social y política practicada por trabajadores asociados y que, entre otros aspectos, clama por un proceso de autogestión sobre las finanzas y quiere reconsiderar la riqueza. Las respuestas a las demandas de la economía solidaria no pueden ser atendidas al por menor o en el mostrador, como en la práctica del microcrédito al por menor, cuyos resultados son aislados. Al contrario, ellas se dan exactamente en la construcción cotidiana. Si lo que se pretende es construir un desarrollo sostenible con buen vivir, se debe partir de la capacidad de organización y de articulación de trabajadores que ya están buscando potenciar las acciones en sus agrupamientos sociales en los territorios. Toda acción, estructural y estratégica, debe ser redirigida a fomentar y ampliar ese proceso. Pues una política para el desarrollo debe tener como norte y perspectiva que en algún momento aquéllos que son participantes de este proceso se volverán autónomos.

6. SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA²³

Discutir la cuestión de la seguridad y soberanía alimentaria en Brasil nos lleva a plantear el problema histórico de nuestro país sobre la cuestión del hambre que asola a millones de brasileños. El debate sobre esa temática se hizo más evidente a partir de mediados del siglo XX, cuando el hambre empezó a ser tratado como cuestión política. Pero fue solamente al final del siglo que se adoptaron medidas concretas por gobiernos y sociedad civil, en el sentido de combatir el hambre y movilizarse para el reconocimiento de la alimentación adecuada como derecho y buscar garantizar los medios para concretar ese derecho.

En el contexto de tales medidas concretas, cabe destacar la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) en 1993, y la realización de la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria en 1994. Sin embargo, esta primera edición del CONSEA se extinguiría dos años después. Aunque el tema desaparece de la pauta gubernamental, continúa teniendo importancia en el medio de la sociedad civil, con la creciente movilización alrededor de la seguridad alimentaria. Un marco en ese sentido fue el lanzamiento en 1993 de la “Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida”, que, como vimos en la sección 4, fue el origen de la

²³

Colaboraron en la elaboración de esta sección José Nunes da Silva y Paulo Cesar Oliveira Diniz.

movilización que luego tuvo como uno de sus resultados la creación de la primera incubadora tecnológica de cooperativas populares.

En 1998, como fruto de las movilizaciones alrededor del tema, fue creado el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN), una red nacional que reúne organizaciones sociales, investigadores y técnicos gubernamentales, con el objetivo de articular la sociedad civil y promover, en algunos casos, acciones conjuntas con gobiernos y organizaciones intergubernamentales. Con ramificaciones en forma de foros estaduais, el FBSAN reúne más de un centenar de entidades y movimientos sociales vinculados con el tema, e integra otras redes mundiales como el Foro Global de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Red Internacional para el Derecho Humano a la Alimentación.

Por parte del gobierno, solamente al inicio del gobierno Lula, en 2003, el CONSEA es reinstalado, diez años después de su primera creación, pero esta vez es como parte de una estrategia prioritaria de combate contra el hambre, que se volvería la principal bandera social del nuevo gobierno en sus primeros años. De hecho, al inicio de su gobierno, Lula anunció la creación de un gran programa, de carácter intersectorial, llamado Fome Zero (Hambre Cero). Para impulsar esta estrategia, fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria, que al año siguiente, fusionándose con las áreas del servicio social, daría lugar al actual Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS, por su sigla en portugués), en el que se creó la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

En términos del diálogo institucional, se puede afirmar que la SESAN ha sido la principal interlocutora de la economía solidaria dentro del MDS, aun existiendo un área de inclusión productiva – de creación más reciente. Los proyectos bajo su responsabilidad, en el ámbito de la acción e inclusión productiva dentro del programa “Economía Solidaria en Desarrollo”, no siempre contemplan la economía solidaria, aunque esa sea la orientación que presentan. La SESAN, al contrario, ha dialogado con la economía solidaria desde 2004, asumiendo el financiamiento de algunos proyectos en el ámbito del Programa Nacional de Incubadoras, especialmente incubadoras universitarias con potencial de actuación en el área de seguridad alimentaria, por ejemplo en universidades que actúan en el área rural e incuban emprendimientos solidarios de agricultura familiar.

Por parte de la sociedad civil, el FBSAN tuvo un papel destacado en la re-creación del CONSEA, así como en la composición de la agenda del Consejo, avanzando también en la articulación con otras redes que mantienen interfaces con el tema, como la reforma agraria, agroecología, pueblos indígenas, y la propia economía solidaria. De hecho, el FBES y el FBSAN han aumentado progresivamente sus vínculos, para incidir de forma más coordinada sobre las políticas con las que dialogan directamente y con las cuales presentan varios puntos de conexión. Por ejemplo, en enero de 2008, en el Foro Social Mundial en Belém, el FBSAN fue invitado a integrar una mesa de diálogo promovida por el FBES con otros movimientos sociales y entidades (entre ellas el MST Nacional, la Articulación Nacional de Agroecología, el Foro de Educación de Jóvenes y Adultos y la Marcha Mundial de Mujeres). En mayo de 2009, el FBES fue invitado a participar en el VI Encuentro Nacional del FBSAN, que reunió representantes de foros estaduais de seguridad alimentaria, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil de todo Brasil para realizar un balance político sobre la actuación del FBSAN en sus 10 años de existencia. En la Carta Política que resultó de este encuentro, el FBSAN expone explícitamente sus propuestas:

“Aumentar la interacción con los Foros de Economía Solidaria para profundizar la visión sobre las conexiones entre la producción, acceso y consumo, entre el campo y la ciudad. Apoyar y participar en la campaña por el

consumo responsable propuesta por el Foro Brasileño de Economía Solidaria”. (*Carta Política* – VI Encuentro del FBSAN, 2009).

La Carta Política del FBSAN declara también que la soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación adecuada sólo serán realizados, entre otras condiciones, “con la consolidación de un modelo de producción en bases agro ecológicas y de consumo sostenible, responsable y solidario que permita el desarrollo social; que conserve la naturaleza; que cambie la visión sobre el trabajo con reconocimiento de la relación entre la dimensión productiva y reproductiva del trabajo de las mujeres (...)”, en consonancia con preocupaciones que orientan el movimiento de la economía solidaria.

El FBES y el FBSAN también actúan en conjunto en la temática específica de los fondos rotativos solidarios, integrando con otras redes de la sociedad civil el Consejo Gestor del proyecto desarrollados en conjunto con el gobierno federal y el Banco del Nordeste (ver sección 5.2).

En el año 2006, una gran conquista en términos de política pública sobre la seguridad alimentaria consistió en la creación de la Ley Orgánica sobre el tema, que instituye el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), con el objetivo de formular, implementar, monitorear y evaluar políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. Por su carácter intersectorial y participativo, además de posibilitar la articulación entre los tres niveles de gobierno y también favorecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil que actúan en este área como participantes del sistema público, el SISAN fue una inspiración (aunque no la única) en la elaboración de la propuesta de ley para institucionalizar la política de economía solidaria que incluye el diseño de un sistema público. Al contrario de otros sistemas públicos, que se apoyan exclusivamente en la estructura federativa, considerando los órganos gubernamentales federales, estatales y municipales, tanto la seguridad alimentaria como la economía solidaria demandan fuerte participación de la sociedad civil en sus sistemas. El SISAN todavía está en construcción, y su implantación fue apoyada por el MDS, en el sentido de estimular la creación de estructuras y marcos regulatorios de seguridad alimentaria y nutricional en los Estados y municipios, para que el sistema gane alcance en todo el país.

En 2010, se produjeron otras dos conquistas en términos de institucionalización del tema en las políticas públicas: en febrero, fue aprobada una enmienda constitucional, incluyendo el derecho a la alimentación como derecho constitucional, un importante reconocimiento político y jurídico de la seguridad alimentaria; y en agosto fue creada la ley que instituye la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), que reglamenta la ley orgánica, disponiendo detalladamente sobre la gestión del SISAN, sus relaciones y pactos inter-federativos e intersectoriales, sus mecanismos de participación social, sus financiamientos y parámetros para la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (cuatrienal).

A pesar de los avances institucionales, el FBSAN considera fundamental que sea garantizada la aplicación de esas leyes y que haya avances concretos en el proceso de consolidación del SISAN y en la construcción participativa democrática de las prioridades, metas, recursos, etc. del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, de manera que se superen efectivamente las causas estructurales que violan el derecho humano a la alimentación.

Actualmente, entre los principales instrumentos de las políticas de seguridad alimentaria en Brasil, se destacan dos importantes programas direccionados a compras gubernamentales, cuyas relaciones con la economía solidaria detallamos a continuación.

El *Programa de Adquisición de Alimentos* (PAA) fue creado por ley en julio de 2003, aunque sólo haya sido efectivamente implementado a partir de la Ley de la Política Nacional de Seguridad

Alimentaria en 2010. Este programa es resultado de una articulación entre gobierno y sociedad civil, y constituye una innovación histórica: por primera vez un gobierno brasileño definió recursos exclusivos para adquisición de productos provenientes de la agricultura familiar.

El PAA es garantizado por recursos de los Ministerios del Desarrollo Social (MDS) y del Desarrollo Agrario (MDA), y puesto en operación por medio de la Compañía Nacional de Suministro (CONAB, autarquía vinculada al Ministerio de la Agricultura), o por medio de gobiernos estatales y municipales. El programa posee 5 modalidades de compra directa de alimentos de la agricultura familiar. Algunas se destinan a la donación y distribución de los alimentos en los espacios que componen la Red de Equipos Públicos de Alimentación y Nutrición (restaurantes populares, cocinas comunitarias, bancos de alimentos); organizaciones de la red socio-asistencial local (hogares de ancianos, APAEs²⁴, abrigos); grupos poblacionales específicos (indígenas, quilombolas, comunidades de religiones afro-descendientes, afectados por construcciones de represas, acampados y pescadores artesanales); o familias en situación de inseguridad alimentaria (en el caso de la modalidad PAA leche, con distribución de leche a familias del Nordeste de Brasil y Norte del Estado de Minas Gerais). Otra modalidad prevé la compra de alimentos con el objetivo de formar stocks públicos considerados estratégicos, así como el fomento a las organizaciones de agricultura familiar para que formen sus propios stocks.

En las modalidades operadas por gobiernos municipales y estatales, se recomienda que los agricultores familiares que participan como proveedores del PAA estén *preferentemente* organizados en grupos formales o informales – aunque algunos gobiernos estatales establezcan el criterio de asociación como obligatorio para dispensar licitaciones. En las modalidades operadas por la CONAB, los agricultores familiares deben estar *obligatoriamente* organizados en cooperativas y asociaciones (modalidad stock) o cooperativas, asociaciones y grupos informales (modalidad donación). En este sentido podemos afirmar que el PAA tiene gran impacto como política pública para los emprendimientos solidarios de agricultores familiares. Finalmente, como vimos antes, gran parte de la agricultura familiar (más del 60%) está organizada de manera cooperativa o asociativa, en general no para la producción – que sigue siendo predominantemente realizada en unidades familiares, siendo pocos los casos de propiedad colectiva – sino para asociarse para el tratamiento, la comercialización conjunta de la producción familiar, la compra colectiva de insumos, el uso colectivo de equipos o de infraestructura, entre otras actividades económicas de base asociativa que constituyen los espacios de la economía solidaria en el ámbito de la agricultura familiar.

El *Programa Nacional de Alimentación Escolar* (PNAE), del Ministerio de Educación (MEC), transfiere recursos a estados y municipios para la compra de alimentos de la merienda escolar en escuelas públicas con el objetivo de contribuir al desarrollo, el aprendizaje y el rendimiento escolar de los alumnos. Más recientemente, en 2009, otra gran conquista para la agricultura familiar en el campo de compras del gobierno fue la ley que determina que el mínimo de 30% de los alimentos de la merienda escolar comprados en el ámbito del PNAE deben provenir de la agricultura familiar. Sin embargo, el reto para las organizaciones de agricultura familiar y economía solidaria es organizar localmente la producción y distribución de alimentos de manera que logre suplir esta cuota mínima de la demanda en el ámbito del PNAE.

El FBES ha actuado para estimular la articulación de la economía solidaria y su participación en las convocatorias del PAA, incluso dialogando directamente con la SESAN en el sentido de fortalecer esa participación. Uno de los resultados del diálogo fue la inclusión en 2009 de la articulación con los foros de economía solidaria (municipal, micro regional y/o estadual) como uno de los criterios

²⁴ Asociación de Padres y Amigos de los Excepcionales.

recomendados para las alcaldías interesadas en la convocatoria del PAA, que debe ser comprobada por medio de carta del respectivo foro de economía solidaria.

Es importante también destacar que el FBES ha actuado para generar herramientas de geo-referencia con base en las informaciones puestas a disposición en el ámbito del SIES, en que uno de los objetivos principales fue favorecer las conexiones entre oferta y demanda de productos e insumos de los emprendimientos solidarios. Estas herramientas son un ejemplo práctico de cómo puede ser utilizado el enorme esfuerzo de mapeo protagonizado por la SENAES en alianza con varios foros estatales en todo el país, ayudando a la economía solidaria para avanzar en la construcción de redes y cadenas solidarias en los territorios, usando la logística de manera solidaria o identificando las demandas para la participación en compras gubernamentales locales en el ámbito de programas como el PAA²⁵.

7. CONCLUSIONES

Analizando el proceso de construcción de la política pública en Brasil y confrontándolo con los cuestionamientos iniciales puntuados por este trabajo, se hace evidente que, más allá de la dinámica importante de crecimiento en los últimos 10 años, existen importantes retos, entre los cuales aparece como central la necesidad de que la economía solidaria asuma un lugar estratégico en las políticas de desarrollo del país, superando los problemas de fragmentación y poca visibilidad que hasta el momento han prevalecido.

Efectivamente, el análisis de la experiencia brasileña muestra los avances significativos para la economía solidaria, tanto desde el punto de vista de su alcance como de su institucionalización como política de gobierno. A pesar de los límites, la pauta de la economía solidaria ha venido siendo incorporada a la agenda de muchos gobiernos y ganando visibilidad en la sociedad brasileña, y eso es resultado de la articulación de la red de actores organizados alrededor del FBES y también de la contribución de las políticas públicas desarrolladas en el nivel federal y en algunos Estados y municipios.

Mientras tanto, un primer elemento que queda en evidencia a partir de los ejes analizados es que estos avances son todavía pequeños, tanto desde el punto de vista del alcance actual de la economía solidaria, como de las políticas hasta el momento desarrolladas, las cuales, conforme fue reiterado por la mayoría de los entrevistados y evidenciado en el estudio, no lograron llegar de manera efectiva a los emprendimientos y destinaron un volumen de recursos muy limitado.

Sin embargo, la conclusión más importante de nuestro estudio con relación al papel del Estado a nivel federal, hasta el momento, es que este se ha limitado al apoyo de algunas acciones y estrategias de la economía solidaria, aunque un verdadero proceso de transformación del Estado brasileño es necesario aún para que las políticas públicas de fomento a la economía solidaria alcancen un nivel que permita resultados más efectivos, tanto en términos de recursos para inversión, como en términos de los procesos inductivos en cuanto a la organización de los emprendimientos económicos solidarios.

Desde el punto de vista de la dinámica de construcción de las políticas, el caso brasileño muestra un dinamismo importante, tanto en lo relativo a los procesos de articulación de la sociedad civil que se expresan en la organización de FBES a lo largo de todo el territorio nacional, como de la construcción de modelos participativos para el desarrollo de políticas públicas.

²⁵ Para las herramientas de búsqueda (“farejadores”) del FBES, ver <http://miud.in/PSU>

Aun así, se manifiesta un conjunto de cuestiones problemáticas en la relación entre las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y el Estado que expresan un reto contemporáneo de la construcción democrática. Entre ellas, destacamos: 1) la transferencia a la sociedad civil de la ejecución de políticas públicas que son de entera responsabilidad y competencia del Estado; 2) la cuestión de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil frente al Estado; 3) el principio de universalización del derecho de acceso a la política pública; 4) la equidad y distribución de riqueza. En esta reflexión estamos en la búsqueda de los elementos que nos ayuden a redefinir los sentidos del Estado y de lo Público. Pero partimos de la visión de que las decisiones sobre las normas y reglas de la economía nos llevan a una comunidad política, y no lo contrario, como piensa la visión utilitarista. El límite que se establece es entonces entre la visión neoliberal del Estado – que transfiere a las organizaciones la responsabilidad del Estado – y los procesos de emancipación.

Por otro lado, ponemos en evidencia las contradicciones entre, por un lado, la propuesta de la economía solidaria, sus elementos innovadores y su proyecto de otro modelo de desarrollo, y por otro lado, las lógicas que permean los programas gubernamentales. El hecho de que, como se afirma en diferentes momentos a lo largo del trabajo, la economía solidaria sea todavía una pauta secundaria, cuando se trata de la agenda del desarrollo nacional, nos remite a la concepción de desarrollo que prevalece en el país y al rol del Estado y de las fuerzas sociales que lo componen. En esta línea, percibimos cada vez más una clara inflexión en el sentido de procesos orientados a la clásica forma neo keynesiana de sinergia Estado/mercado, basada en la ampliación del consumo y el fortalecimiento de la competitividad capitalista con políticas sociales orientadas a los más pobres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Paulo *et al.* (2002). *Onde está o dinheiro? Pistas para a construção do movimento monetário mosaico*. Porto Alegre: Dacasa.
- COELHO, Franklin (2003). “Finanças Solidárias”. In: CATTANI, A. D. (org.), *A outra economia*, Porto Alegre: Ed. UFRGS, pp. 153-164.
- COMITÊ GESTOR FUNDOS SOLIDÁRIOS (2009). *Fundos Solidários: por uma política de emancipação produtiva dos movimentos sociais* (Caderno 1). Brasília: Fundação Grupo Esquel Brasil / BNB.
- CORDEL/BNB (2008). *Sondagem das experiências de moedas alternativas em curso no Brasil* (relatório de pesquisa). Fortaleza: Centro de Estudos de Desenvolvimento Local / Banco do Nordeste do Brasil.
- CULTI, Nezilda (2006). *O desafio do processo educativo na prática de incubação de empreendimentos econômicos solidários* (Doctorado en Educación). São Paulo: USP.
- CUNHA, Gabriela (2011). “Redes de relações dentro e fora do Estado no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do Governo Federal voltadas à economia solidária”. Comunicación presentada em el XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador, Brasil.
- DAGNINO, Renato (org.) (2009). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: Unicamp.
- DUBEUX, Ana Maria (2004). *Education, Travail et Economie Solidaire: le cas des incubateurs technologiques de cooperatives populaires* (Doctorado en Sociología). Paris: Université de Paris I.
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (2005). *Histórico – Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária*. Disponible en: <http://www.fbes.org.br>
- _____. (2006). *A experiência de gestão e organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil*. Brasília: FBES, Secretaria Executiva.

- _____. (2008). *Relatório Final da IV Plenária da Economia Solidária*. Disponível em <http://www.fbes.org.br>
- _____. (2010). *Balanço dos avanços e desafios das Políticas Públicas de Economia Solidária desde 2006* (Documento Para la II CONAES). Disponível em <http://www.fbes.org.br>
- FRANÇA FILHO, Genauto & SILVA JÚNIOR, Jeová (2009). “Bancos Comunitários de Desenvolvimento”. In: HESPANHA, P. *et al.*, *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra: Almedina.
- KIRSCH, Rosana (2007). *Incubação de empreendimentos solidários e implicações das relações de reciprocidade* (Mestrado em Sociologia). Brasília: Universidade de Brasília.
- PINTO, João Roberto et al. (2007). *Relatório de Sistematização das experiências dos Fundos Rotativos Solidários* (Convênio BNB - SENAES/MTE). Rio de Janeiro: Ibase e Cordel, 2007.
- SARRIA ICAZA, Ana Mercedes (2008). *Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain – UCL.
- SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA / MTE (2004). *Plano de Ação 2004*. Brasília: MTE, SENAES.
- _____. (2006a). *Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005*. Brasília: MTE, SENAES.
- _____. (2006b). *Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: MTE-MDA-MDS.
- _____. (2007a). *Relatório Nacional – Sistema de Informações em Economia Solidária no Brasil*. Disponível em: <http://www.sies.mte.gov.br>
- _____. (2007b). *Guia de Orientações e Procedimentos do SIES 2007*. Brasília, MTE/SENAES.
- _____. (2006-2010). *Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Economia Solidária*. Disponíveis em: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp
- _____. (2010). *Documento Final II Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: Conselho Nacional de Economia Solidária.
- SILVA, Roberto & FARIA, Maurício (2010). “Tecnologias Sociais e Economia Solidária”. In: *Tecnologia Social e Desenvolvimento Sustentável: Contribuições da RTS para a formulação de uma política de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Brasília: RTS, pp. 65-70.
- SILVA, Roberto Marinho (2008). *Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. Série BNB Teses e dissertações, 12. Fortaleza: Banco do Nordeste.
- SINGER, Paul (2009). “Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego”. In: *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, 39, Brasília: MTE / IPEA, pp. 43-48.
- SINGER, Paul & SOUZA, André (orgs.) (2000). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto.
- SOUZA FILHO, Theophilo; PAES-DE-SOUZA, Mariluce e RIVA, Fabiana (2010). *Rede de cooperação sustentável na cadeia produtiva do algodão agroecológico: conectando o local ao global*. (Relatório de Pesquisa PROCAD-NF 135/2010). Projeto Porto Velho: UFRO.

PERSONAS ENTREVISTADAS

Ademar Bertucci – Asesora Nacional de Cáritas Brasil

Antonio Haroldo Mendonça – Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Coordinador de Comercio Justo y Crédito)

Clovis Vailant – Miembro del Fórum Brasileiro de Economia Solidária y Coord. Colegiada de REMSOL

Daniel Tygel – Fórum Brasileiro de Economia Solidária (Miembro de la Secretaría Ejecutiva)

Fábio Bechara Sanchez – Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Secretario-Adjunto)

Fabíola Zerbini – Diretora do Instituto Kayros e Conselho Político Faces do Brasil

Maria Nezilda Culti – Red de Incubadoras vinculadas a la Unitrabalho y miembro del Consejo Nacional de Economía Solidaria

Nelsa Nespolo – Coordinadora de la Cadena Ecológica do Algodón Solidario Justa Trama

Risoneide Amorim – Instituto Marista de Solidariedad (Coordinadora del Proyecto de Comercialización en coordinación con la SENAES)

Roberto Marinho Alves da Silva – Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Diretor de Fomento)

Sandra Magalhães – Coordinadora del Instituto Palmas y representante de la Red de Bancos Comunitarios

Sandra Praxedes – Coordinadora del Programa Osasco Solidaria (Alcaldía de Osasco, SP) y coordinadora de la Red de Gestores Públicos de Economía Solidaria

Shirley Silva – Instituto Marista de Solidariedad (Coordinadora del Proyecto de Comercialización en coordinación con la SENAES)