

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

Da economia social europeia à economia solidária latino-americana: Trajetórias conceituais, práticas coletivas e diretrizes de políticas públicas

Texto para Discussão, No. 3092

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2025) : Da economia social europeia à economia solidária latino-americana: Trajetórias conceituais, práticas coletivas e diretrizes de políticas públicas, Texto para Discussão, No. 3092, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3092-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/315151>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3092

**DA ECONOMIA SOCIAL EUROPEIA
À ECONOMIA SOLIDÁRIA
LATINO-AMERICANA: TRAJETÓRIAS
CONCEITUAIS, PRÁTICAS
COLETIVAS E DIRETRIZES DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

SANDRO PEREIRA SILVA



**DA ECONOMIA SOCIAL EUROPEIA
À ECONOMIA SOLIDÁRIA
LATINO-AMERICANA: TRAJETÓRIAS
CONCEITUAIS, PRÁTICAS
COLETIVAS E DIRETRIZES DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

SANDRO PEREIRA SILVA¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), atualmente ocupando o cargo de diretor de gestão de fundos na Secretaria de Proteção ao Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego. *E-mail:* sandro.pereira@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

RAFAEL GUERREIRO OSÓRIO

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Silva, Sandro Pereira

Da Economia social europeia à economia solidária latino-americana : trajetórias conceituais, práticas coletivas e diretrizes de políticas públicas / Sandro Pereira Silva. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

41 p. – (Texto para Discussão ; n. 3092).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Economia Social. 2. Economia Solidária. 3. Ação Coletiva. 4. Economia do Trabalho. 5. Políticas Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 330.9

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

SILVA, Sandro Pereira. **Da Economia social europeia à economia solidária latino-americana:** trajetórias conceituais, práticas coletivas e diretrizes de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2025. 41 p. (Texto para Discussão, n. 3092). DOI: [https:// dx.doi.org/10.38116/td3092-port](https://dx.doi.org/10.38116/td3092-port)

JEL: A14; B55; J08.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 A CONSTRUÇÃO CONCEITUAL DA ECONOMIA SOCIAL NA EUROPA.....	7
2.1 Origens do pensamento e organização cooperativista no século XIX.....	7
2.2 Expansão e renovações no limiar do século XX.....	14
2.3 A economia social europeia ante a globalização e o neoliberalismo.....	20
3 A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO UMA RELEITURA CONCEITUAL E CONTEXTUAL LATINO-AMERICANA	23
4 A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO DEFINIDORA DE PRÁTICAS SOCIAIS NO BRASIL	29
4.1 Origens e institucionalização do associativismo econômico	29
4.2 Práticas e modelos de organização da economia solidária no Brasil.....	30
5 A ECONOMIA SOCIAL E A ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA SÍNTESE DO DEBATE EM CURSO	34
6 CONCLUSÃO.....	36
REFERÊNCIAS.....	38

SINOPSE

Este estudo apresenta um rastreamento histórico da construção conceitual da economia social, na Europa, e da economia solidária, na América Latina (e no Brasil, em particular), ressaltando suas convergências e divergências relevantes. Embora tenham surgido em contextos distintos, ambas compartilham, por um lado, princípios fundamentais que caracterizam suas iniciativas organizativas, tais como: origem crítica ao capitalismo tradicional; organização política dos trabalhadores; trabalho como fator central; ênfase na solidariedade, cooperação e envolvimento comunitário; autogestão e democracia econômica; e eixo estratégico de atuação governamental. Por outro lado, divergem em aspectos importantes, sobretudo no que se refere a: contexto histórico-geográfico; formas organizativas; diretrizes normativas; e reconhecimento institucional. Apesar dos desafios e das limitações enfrentadas, os princípios de uma economia social e solidária, em perspectiva integradora, continuam a inspirar e a problematizar o processo de desenvolvimento econômico, buscando conciliar eficiência com justiça social, garantias democráticas e sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: economia social; economia solidária; ação coletiva; economia do trabalho; políticas sociais.

ABSTRACT

This study sought to trace the historical development of the conceptual construction of the social economy in Europe and the solidarity economy in Latin America (and in Brazil in particular), highlighting relevant convergences and divergences. Although they emerged in different contexts, both share, on the one hand, fundamental principles that characterize their organizational initiatives, such as: a critical origin of traditional capitalism; political organization of workers; work as a central factor; emphasis on solidarity, cooperation and community involvement; self-management and economic democracy; and strategic axis of government action. On the other hand, they differ in important aspects, especially with regard to: historical-geographic context; organizational forms; normative guidelines; and institutional recognition. Despite the challenges and limitations faced, the principles of a social and solidarity economy, from an integrative perspective, continue to inspire and problematize the process of economic development, seeking to reconcile efficiency with social justice, democratic guarantees and environmental sustainability.

Keywords: social economy; solidarity economy; collective action; labor economy; social politics.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta um rastreamento histórico da construção de dois conceitos que, por um lado, se reportam a uma matriz epistemológica semelhante e compartilham características organizacionais em comum, definidoras de práticas coletivas oriundas da classe trabalhadora (Hespanha, 2024), e, por outro lado, guardam em si peculiaridades relativas aos próprios contextos sociais e territoriais nos quais eles se inserem, o que implica a necessidade de uma delimitação mais sistemática (Laville e Silva Júnior, 2024). Trata-se dos conceitos de economia social, vertente europeia, e economia solidária, vertente latino-americana, que se inter-relacionam em uma diversidade de fatores.

O conceito de economia social surge na Europa – mais especificamente na França – na segunda metade do século XIX como elemento de contraponto à ideologia liberal de mercado, em um cenário de expansão acelerada da Revolução Industrial. Seus formuladores tinham em mente a criação de coletivos de trabalhadores organizados em cooperativas e associações classistas de ajuda mútua para o enfrentamento da exploração sem limites do trabalho no capitalismo nascente e de toda a pobreza e exclusão que dela resultava. Atualmente, a economia social europeia, definidora de um conjunto complexo de práticas sociais e dotado de lógicas específicas (finalidades, motivações e formas de ação), desponta “como um polo de utilidade social entre o setor capitalista e o setor público” (Cese, 2013, p. 7).

Por sua vez, o conceito de economia solidária na América Latina remete-se à década final do século XX. Ele surge como designador de grupos e movimentos de trabalhadores que buscam resolver de maneira coletiva os problemas do desemprego e da desproteção social relativos a uma nova fase do capitalismo global, que remonta à hegemonia neoliberal marcada pela financeirização e desresponsabilização estatal, o que Castel (1998) chamou de crise da “sociedade salarial”. Esse processo pode tanto se limitar a uma movimentação conjuntural em função das necessidades de sobrevivência das famílias, diante da falta de perspectivas de trabalho, quanto pode levar à organização de coletivos que contestem os fatores determinantes das desigualdades sociais. A solidariedade que define tais práticas pode ser encarada como a forma concreta de ação colaborativa entre indivíduos que comungam de laços de identidade coletiva. No Brasil, a economia solidária ganha alguns contornos específicos que possibilitam diversas frentes de contraponto aos processos de exclusão.

Para discorrer sobre esses dois temas, buscou-se compreender suas principais convergências, divergências e complementaridades, tendo como foco analítico os seguintes aspectos: contexto histórico-geográfico, formas organizativas, diretrizes

TEXTO para DISCUSSÃO

normativas e reconhecimento institucional (desdobramentos sociais e políticos). Para tanto, foi realizada uma consulta sistemática da literatura acadêmica, bem como de documentos oficiais de governos e de organismos multilaterais que assumem os conceitos de economia social e economia solidária em suas agendas.

O texto segue então dividido em seis seções, a começar por esta introdução. A seção 2 trata da economia social na Europa, com especial atenção às origens do pensamento e organização cooperativista no século XIX, aos fatores de expansão no século XX e à sua relação com a globalização e o neoliberalismo. Na seção 3, o debate volta-se à releitura conceitual e contextual latino-americana da economia solidária, com uma breve apresentação do pensamento de alguns de seus principais teóricos. A seção 4 aborda as especificidades da economia solidária como definidora de práticas sociais e modelos de organização coletiva de trabalhadores no Brasil. Na seção 5, encontra-se uma síntese geral do debate sobre os dois conceitos, com foco nas convergências, divergências e diretrizes de políticas públicas. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

2 A CONSTRUÇÃO CONCEITUAL DA ECONOMIA SOCIAL NA EUROPA

2.1 Origens do pensamento e organização cooperativista no século XIX

Um dos marcos da organização econômica de base associativa na Europa é o surgimento das sociedades mutualistas ou de socorro mútuo, ainda na primeira metade do século XIX na França, a exemplo das guildas, mas também em modelos similares no Reino Unido e na península Ibérica. Tais iniciativas eram formadas por grupos de operários, a despeito das fortes restrições impostas pelo aparelho estatal ao associativismo de trabalhadores, e constituíam estratégias de ação coletiva em resistência ao avanço da exploração do trabalho assalariado no capitalismo industrial e ao consequente desmoronamento dos laços sociais de *reciprocidade* (Gaiger, 2023). Elas atuavam ao mesmo tempo como sociedades de previdência (contribuições voluntárias dos membros para a criação de um seguro), de beneficência (apoio de filantropos) e de resistência (atuação sindical e classista), combinando a garantia contra riscos sociais (doenças, funerais etc.), o apoio aos indivíduos mais vulneráveis (viúvas e órfãos) e a proteção profissional (fundos de desemprego e de greve). Apesar da diversidade, essas iniciativas compartilhavam certas características comuns, ao se estruturarem em torno de relações sociais baseadas na liberdade de adesão e na igualdade entre os participantes (Laville, 2022).

Paralelamente, tomava corpo a organização coletiva de trabalhadores para outros fins econômicos – as cooperativas –, mais diretamente relacionada à geração de trabalho, ao consumo e à poupança das famílias, o que a diferenciava de outras organizações de caráter filantrópico. Esse processo teve maior repercussão na Inglaterra, em função das transformações socioeconômicas que surgiram com o início da Revolução Industrial.

Logo na primeira metade do século XIX, as cooperativas promoviam seus primeiros congressos para se coordenarem entre si e elaborarem critérios comuns de atuação, o que dava a elas a dimensão política na busca por um ideal de transformação social. Esse período favoreceu a formação de um movimento cooperativo, fruto da aliança entre as cooperativas e da tentativa de homogeneização teórica do cooperativismo. Um dos principais nomes desse processo foi William Thompson, que chamou a atenção para o cooperativismo como alternativa ao capitalismo em sua publicação *Labour Rewarded*, escrita em 1827, na qual os sindicatos assumiriam função de destaque (Thompson, 1827). Nessa época, foi mantido em circulação mensal entre 1828 e 1830 um periódico para a difusão de ideias cooperativistas, chamado *The Co-Operator*, criado por William King, em Brighton, na Inglaterra (Neves, 2016, p. 22).

No bojo desses movimentos coletivistas, alguns pensadores ficaram conhecidos como socialistas utópicos, devido à sua contraposição ao ideal de acumulação pelo qual o capitalismo industrial se movia. O próprio termo socialismo utópico foi popularizado de forma irônica por Karl Marx quando da publicação de *O Manifesto Comunista*, ao se referir sobre os “quadros fantásticos da sociedade futura” que tais pensadores prometiam a uma classe proletária ainda em formação (Marx e Engels, 1999, p. 58).

Entre esses pensadores da época, destacam-se os franceses Henri de Saint-Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) e Louis Blanc (1811-1882). Outro socialista utópico de destaque foi Robert Owen (1771-1858), empresário do ramo têxtil em New Lanark, na Escócia. Owen exerceu grande liderança política na Inglaterra, na primeira metade do século XIX. Preocupava-se com a questão da pobreza e defendia a formação de Aldeias de Cooperação para conseguir a inclusão de parte da população miserável no processo produtivo, pois só assim seria possível, na sua concepção, resolver essa questão. Para ele, em uma visão que um século depois foi compartilhada pelo economista inglês John Maynard Keynes, a ociosidade da força de trabalho era um desperdício, principalmente para a parcela mais pobre da população e em épocas de crise econômica.¹

1. Não é o objetivo deste trabalho adentrar nos pormenores da obra desses autores. Mais informações podem ser consultadas em Wilson (1997) e Sanchez (2019).

TEXTO para DISCUSSÃO

Em 1844, a experiência ocorrida em Rochdale, distrito de Lancashire, próximo a Manchester, ficou conhecida na doutrina como a pioneira do cooperativismo moderno. Consta que a cooperativa foi fundada por um grupo de 28 tecelões desempregados, inspirados nas ideias de Robert Owen. Eles compartilhavam uma visão comum de superar as dificuldades econômicas e as injustiças enfrentadas pelos trabalhadores com a expansão do capitalismo industrial, e, com isso, atender de forma coletiva às suas necessidades básicas.

Após cerca de um ano de discussão sobre o modelo de organização a ser adotado, os sócios de Rochdale conseguiram juntar £ 28 (uma libra por pessoa) para a abertura de um armazém cooperativo, no dia 21 de dezembro de 1844, e passaram a comprar artigos de consumo no atacado. Assim, os membros poderiam adquirir os itens (gêneros alimentícios – sobretudo farinha, açúcar, manteiga, trigo e aveia –, vestuário etc.) a preços mais acessíveis, evitando a exploração dos intermediários e revendedores. Apenas 5% dos lucros eram destinados aos acionistas e o restante era dividido entre os associados, na proporção de suas movimentações. Esse armazém foi chamado de Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale (Rochdale Society of Equitable Pioneers).²

A cooperativa começou modestamente, mas logo se expandiu para um espaço maior devido à crescente demanda. Embora fosse, no início, uma cooperativa de consumo, no seu próprio estatuto se previa a expansão das atividades de prestação de serviços aos associados, como a compra de terras e aquisição de moradias, fabricação de artigos para proporcionar trabalho aos membros sem ocupação ou cujos salários fossem insuficientes, fornecimento de serviços educacionais (incluindo a educação cooperativista) e auxílio a outras sociedades cooperativas que desejassem constituir projetos semelhantes (Martins, 2014).

Destaca-se também que a cooperativa de Rochdale foi a primeira a revestir-se de um caráter formal e sistemático para o trabalho associado, a partir “de certos parâmetros axiológicos e metodológicos, com a pretensão de instaurar um novo sistema econômico e social fundado na cooperação” (Schneider, 1999, p. 33). Essa abordagem inovadora de auto-organização à época permitiu que os trabalhadores participassem dos benefícios econômicos e incentivassem a cooperação dentro da comunidade, o que resultou no seu relativo sucesso e longevidade. Ao final do século XIX, ela contava com mais de 12 mil sócios e com atuação em diversos ramos, como produção, distribuição e educação cooperativista (Martins, 2014).

2. “O esquema das cooperativas de consumo já havia sido tentado, sobretudo em Brighton (1827), com William King e, em Lyon (1835), com Le Commerce Véridique, ambas de efêmera duração, por não encontrarem condições socioeconômicas e políticas favoráveis” (Pinho, 1977, p. 90).

Apesar do pioneirismo concebido à experiência de Rochdale, existem diversos relatos de iniciativas de cooperação e trabalho associado desde tempos idos da sociedade humana, como no Egito e na Grécia Antiga (Martins, 2014). Considerando as experiências no contexto da era industrial, vale destacar as cooperativas de consumo no século XVIII: a Sociedade dos Tecelões de Fenwick, em 1769, e a Govan Victualling Society, em 1777, ambas na Escócia, e uma cooperativa de consumo em Brighton, na Inglaterra, em 1827. Houve ainda uma cooperativa de jornalistas e gráficos de Londres que, em 1821, publicou o primeiro jornal cooperativo de que se tem notícia, denominado *The Economist* (Singer, 2000).³

Em termos históricos, é importante destacar que a maior parte das regras de funcionamento de Rochdale persiste como referência universal do cooperativismo. Esses princípios foram ratificados pela Aliança Cooperativista Internacional (ACI) desde sua criação,⁴ em 1895, com algumas adaptações, sendo que as mais significativas ocorreram nos Congressos da ACI em 1937, 1966 e 1995, como pode ser verificado no quadro 1.

QUADRO 1

Princípios cooperativistas ratificados nos Congressos da ACI

Congresso de Paris (1937)	Congresso de Viena (1966)	Congresso de Manchester (1995)
Adesão livre.	Adesão livre.	Adesão livre e voluntária.
Gestão democrática.	Gestão democrática.	Controle democrático pelos sócios.
Retorno <i>pro rata</i> das operações.	Distribuição das sobras: i) ao desenvolvimento da cooperativa; e ii) aos associados <i>pro rata</i> das operações.	Participação econômica dos sócios.
Juro limitado ao capital investido.	Taxa limitada de juros ao capital social.	Autonomia e independência.
Vendas a dinheiro.	Constituição de um fundo para a educação dos associados.	Educação, formação e informação.
Desenvolvimento da educação em todos os níveis.	Ativa cooperação entre as cooperativas, em âmbito local, nacional e internacional.	Cooperação entre cooperativas.
Neutralidade política, religiosa e racial.	-	Preocupação com a comunidade.

Fonte: Schneider (1999) e Sanchez (2019).

3. Vale ressaltar que, na Inglaterra, em 1852, surgiu o primeiro dispositivo legal sobre cooperativa, denominado Industrial and Provident Societies Act, que assegurava à cooperativa a responsabilidade limitada e o direito a se federar (Martins, 2014).

4. A ACI, de natureza não governamental, foi fundada no I Congresso Internacional de Cooperativismo, em Londres, em 1895, e atualmente tem sede em Genebra.

TEXTO para DISCUSSÃO

Com o passar dos anos, o modelo cooperativo rapidamente se espalhou por toda a Europa, encontrando terreno fértil em países como França, Alemanha e Itália (Demoustier, 2006; Namorado, 2014).⁵

A França é considerada o “epicentro de nascimento da economia social”, sob forte influência dos ideais revolucionários do final do século XVIII (Palma e González, 2021, p. 8, tradução nossa). Foi lá que o próprio termo economia social surgiu, em 1830, no livro *Traité d'Économie Sociale*, de Charles Dunoyer, que defendia um enfoque moral da economia. Outros economistas dessa época, sob a influência de Thomas R. Malthus (1766-1834) e de Simonde de Sismondi (1773-1842), defenderam a ideia de que a questão central da economia é o ser humano e não a riqueza como um fim em si (Monzón e Chaves, 2012).

Um autor importante nesse processo foi Charles Gide (1847-1932), professor da Faculdade de Direito de Paris. Embora católico conservador e originariamente de pensamento liberal, ele passou a criticar em suas obras os efeitos perniciosos do livre mercado, despertando-se para a importância da organização econômica coletiva dos trabalhadores. Seu pensamento almejava situar-se em um ponto equidistante entre o incipiente socialismo marxista e o capitalismo de livre mercado, com ênfase em uma economia participativa e autogestionária, cuja base teológica era a encíclica *Rerum Novarum* do papa Leão XIII, de 1891.

Em 1894, Gide publicou *As Doze Virtudes da Cooperação*, cujo conteúdo partia das seguintes diretrizes: i) viver melhor pela cooperação; ii) pagar à vista; iii) poupar sem sofrimento; iv) suprimir os parasitas; v) combater a venda de bebidas; vi) granjear as mulheres para a questão social; vii) fazer a educação econômica do povo; viii) facilitar a todos o acesso à propriedade; ix) reconstituir a sociedade coletiva; x) estabelecer o justo preço; xi) eliminar o lucro; e xii) abolir conflitos (Pinho, 1977). Com base nessas diretrizes, ele entendia ser possível a cooperativização total da sociedade, de modo a abolir os conflitos e auferir melhor nível de vida com auxílio mútuo, acesso à propriedade, educação para a autogestão, eliminação de intermediários, geração de poupança e remuneração adequada para o trabalho das pessoas.⁶

5. Contribuiu para a propagação dos princípios de Rochdale a publicação sobre a história da sociedade cooperativa, por Georges Jacob Holyoake (Namorado, 2014).

6. Segundo Palma e González (2021), Gide defendia uma sociedade organizada em uma federação de pequenas cooperativas de consumo locais para lograr a transformação social de maneira gradual e alcançar a *república cooperativa* (apresentada no IV Congresso Cooperativo, em Paris, 1889) mediante três etapas: a primeira com a conquista do comércio, a segunda com a indústria e a terceira com a agricultura.

Nesse contexto de produção teórica, ocorreu a promulgação da Lei Le Chapelier, em 1791, que proibia a formação de sindicatos e associações de trabalhadores. Como resposta a essa restrição, os trabalhadores franceses recorreram às cooperativas para buscar melhorias em suas condições de trabalho e qualidade de vida. Em 1848, por exemplo, foi fundada uma cooperativa, por Louis Blanc, na França, com cinquenta trabalhadores, com o objetivo de confeccionar uniformes para a Guarda Nacional. Alguns anos mais tarde, a criação da União de Sociedades Cooperativas de Produção, em 1867, marcou um ponto de virada na história cooperativista francesa, pois consolidou o movimento e estimulou a expansão de cooperativas em várias indústrias. Em 1885, ocorreu o I Congresso das Cooperativas da França, em Paris, que culminou na fundação da primeira federação de cooperativas, a exemplo da que havia na Inglaterra. Gide foi nomeado presidente de honra, além de ser também um dos mais importantes articuladores da organização internacional das cooperativas, que veio a ser constituída no final do século XIX com a criação da ACI (Martins, 2014; Pinho, 1977; Sanchez, 2019).

Na Alemanha, alguns nomes exerceram influência no desenvolvimento das cooperativas de trabalhadores. Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888), filósofo de formação religiosa e humanista, fundou a primeira cooperativa de crédito rural em 1864, em Heddesdorf, que posteriormente se expandiu e se tornou um modelo na Alemanha e em outros países, com a denominação de Caixas Rurais Raiffeisen. Elas concediam empréstimos a longo prazo, mantinham responsabilidade solidária e ilimitada e não distribuíam sobras nem remuneração aos dirigentes. Tais ideias tiveram, inclusive, influência sobre os primórdios do cooperativismo no Brasil, por meio dos colonos alemães que migraram no início do século XX.

Franz Hermann Schulze-Delitzsch (1808-1883), por sua vez, tinha atuação mais política, e sua perspectiva de cooperativismo não se abrangia ao campesinato, mas se generalizava para os demais setores da economia, de modo a envolver trabalhadores artesãos, pequenos industriais e profissionais liberais. Para ele, o crédito cooperativo, se gerido adequadamente, poderia servir de instrumento contra a miséria e a pobreza, ao constituir-se como alternativa aos canais de crédito exploradores de lucro.

Outro alemão relevante foi Wilhelm Haas (1839-1913), que buscava conceber um modelo integral de atividade cooperativista, mas centrado no setor agropecuário, contemplando cooperativas de crédito, de consumo, de produção etc. Também vale destacar Eduard Pfeiffer (1835-1921), fundador da chamada Escola de Hamburgo, que, na mesma linha do francês Charles Gide, vislumbrava as cooperativas de consumo como elemento de transformação gradual para uma sociedade mais justa.

TEXTO para DISCUSSÃO

A exemplo da França, em 1867, houve uma lei que passou a regular a atividade das cooperativas alemãs, permitindo a associação de trabalhadores. Com isso, houve popularização paulatina desse modelo organizativo. Em 1902, após o Congresso de Kreuznach, foi criada a União Central das Cooperativas de Consumo, sob influência das ideias de Pfeiffer e Gide.

Na Inglaterra, onde o cooperativismo ganhava adeptos entre os trabalhadores com a difusão dos ideais de Rochdale, também houve uma densa produção teórica no século XIX. Beatrice Webb (1858-1943), que escreveu *A Cooperação na Grã-Bretanha*, publicado em 1891, teve seus estudos reconhecidos pelo próprio Gide como “a exposição do programa cooperativo não somente inglês, mas geral” (Pinho, 1977, p. 103). Contudo, sua posição difere do autor francês em pelo menos dois pontos: i) por ser uma coletivista (enquanto Gide era liberal), ela insistia na necessidade de socialização do poder político; e ii) Webb concebe as relações entre trabalhadores no quadro dos sindicatos, fato pelo qual ela desejava estabelecer estreita colaboração entre os sindicatos ingleses e as cooperativas.

A Itália foi outro país com papel significativo no desenvolvimento das cooperativas de trabalhadores. Com as mudanças socioeconômicas substanciais decorrentes da industrialização em curso no século XIX, as condições de trabalho adversas levaram ao surgimento de cooperativas como alternativas para os trabalhadores em vários setores de atividades, como têxteis e cerâmicas. Destaca-se a experiência de cooperativas na cidade de Turim, com iniciativas que contribuíram para a melhoria das condições de trabalho e a qualidade de vida dos trabalhadores, fundamentadas em princípios de autogestão.⁷ Outro destaque foi o surgimento dos *banche popolari* (bancos cooperativos populares), de livre adesão, cujo precursor foi Luigi Luzzatti (1841-1927). O primeiro banco cooperativo nesse formato foi criado em 1864, e assim como o modelo alemão das caixas rurais, esses bancos exerceram significativa influência na gênese do cooperativismo brasileiro por intermédio dos trabalhadores imigrantes que chegaram ao país no início do século XX, como será visto mais adiante.

A partir dos anos 1880, iniciou-se uma ruptura no plano organizacional entre o movimento operário e o movimento cooperativo em praticamente toda a Europa, que até então caminhavam conjuntamente. Na França, por exemplo, uma lei de 1884 reconheceu

7. “A autogestão é definida como o conjunto de práticas sociais que se caracteriza pela natureza democrática das tomadas de decisão, que qualifica as relações sociais de cooperação entre pessoas e/ou grupos, independe do tipo das estruturas organizativas ou das atividades, por expressarem intencionalmente relações sociais mais horizontais” (Aragão, 2011, p. 140).

a liberdade sindical, que sofria forte repressão do Estado, sobretudo após o episódio da Comuna de Paris, em 1871.⁸ Porém, limitou-os a uma atuação de defesa profissional, o que os impedia de gerir diretamente atividades econômicas, diferentemente do que ocorria na Inglaterra e Alemanha. Com isso, ganharam destaque as cooperativas de consumo, de produção e de crédito (que já haviam sido integradas na lei sobre as sociedades comerciais de 1867)⁹ e os centros mutualistas de saúde (que foram oficializados com a lei da mutualidade em 1898).¹⁰ Como resultado, o cooperativismo se expandiu em toda a Europa, sob variadas matrizes ideológicas.¹¹ Particularmente na França, o número saltou de 70 cooperativas em 1885 para 174 em 1895.

No entanto, essa expansão ocorreu basicamente em setores com grande intensidade de força de trabalho, como mecânica, construção e gráfica. As cooperativas de consumo tiveram crescimento modesto e sofreram com a forte concorrência dos grandes varejistas que se disseminavam. No campo da representação sindical, foi criada em 1895 a Confederação Geral do Trabalho (CGT), como instrumento nacional de mobilização política do operariado francês.

2.2 Expansão e renovações no limiar do século XX

O cenário de afirmação no qual emergiam o cooperativismo e o mutualismo na Europa central na segunda metade do século XIX trazia a necessidade de expressão de uma identidade comum entre os diversos movimentos dispersos e atuantes sob essas

8. Os líderes da insurreição popular conhecida como Comuna de Paris ordenavam que os operários retomassem as oficinas abandonadas pelos patrões, organizados em cooperativas. Porém, sua tentativa não teve prosseguimento, e o governo revolucionário foi violentamente massacrado após 72 dias da tomada de Paris.

9. O termo cooperação é importado da Inglaterra em 1826 pelo jurista Joseph Rey, que, tendo-se refugiado naquele país, tinha se familiarizado com os projetos comunitários de Robert Owen (as “aldeias de unidade e de cooperação mútua”). Ele se difunde amplamente na França à medida que o desenvolvimento da divisão do trabalho rompe a multifuncionalidade das associações operárias do século XIX (Demoustier, 2006, p. 29).

10. Em relação às sociedades de socorro mútuo do início do século XIX, a lei amplia consideravelmente o campo da atividade mutualista: além do auxílio médico e dos socorros mútuos, inclui também a gestão de ações sociais, como as farmácias mutualistas (a primeira delas criada pelos operários da seda lioneses em 1857), os fundos de aposentadoria, os seguros (de vida e acidente), os cursos profissionalizantes, as agências de colocação e alocação de desempregados, entre outros serviços. No ano de aprovação da lei, foram aprovadas 8.572 sociedades dispersas pelo território francês, com quase 2 milhões de filiados (Demoustier, 2006, p. 28).

11. As diferentes matrizes da época se dividiam entre: “a escola liberal de Fougereousse (a cooperação como simples base de participação nos lucros) e a escola emancipadora, rochdaliana, de Charles Gide; entre o antissocialismo dos cooperativistas da chamada Escola de Nimes e os cooperativistas socialistas” (Demoustier, 2006, p. 30).

TEXTO para DISCUSSÃO

bandeiras. A oportunidade veio com as Exposições Universais¹² parisienses de 1867, em um contexto em que se impôs a denominação economia social para designar o conjunto de organizações coletivas e autogeridas pelos trabalhadores.¹³ Depois, esse termo foi sofrendo modificações à medida que novos atores se inseriam no debate, inclusive em relatórios das Exposições Universais posteriores:

- após a Exposição de 1867, o relatório de Frédéric Le Play salienta as instituições patronais (com base no modelo da Sociedade Industrial de Mulhouse) que melhoram as condições de vida: a economia social é apresentada como a “ciência da vida feliz”;
- após a Exposição de 1889, o relatório de Alfred Picard inclui as instituições criadas pelos patrões, pelos operários, pelo Estado, pelas cidades e pelos particulares, para melhorar a condição material, intelectual e moral das classes operárias; e
- após a Exposição de 1900, o relatório de Charles Gide se interessa pelas instituições de progresso social que são os patrocínios (obras sociais do grande patronato, em declínio), as associações (cooperativas, mutualistas, sindicais) e a regulamentação pública (dentro da qual estava o direito social em emergência). Essas instituições são vistas como produtoras de melhoramentos na previdência, na independência, no conforto e nas condições de trabalho (Demoustier, 2006, p. 33).

Para Demoustier (2006), a concepção de economia social exposta no relatório de 1900 foi influenciada pelas ideias do economista francês Léon Walras,¹⁴ que fazia uma diferenciação entre a economia pura (ciência da produção da riqueza pela mobilização do interesse individual, ciência das relações entre os homens e as coisas) e a economia

12. As Exposições Universais foram grandes eventos que envolveram países de todo o mundo (a primeira foi em Londres, em 1851) para debater as transformações recentes das metrópoles modernas já sob o jugo do capitalismo industrial, do ritmo acelerado das inovações tecnológicas e do crescimento demográfico. Um dos objetivos das Exposições de 1867 foi estimular a economia francesa, numa época de crise (Lopes, 2007).

13. O termo aparece de fato já em 1830 (*Nouveau Traité d'Économie Sociale*, de Charles Dunoyer) e Frédéric Le Play, após sua longa pesquisa sobre as condições de vida dos operários, forma, em 1856, uma sociedade internacional de estudos práticos de economia social (cuja revista se chama *L'Économie Sociale*) que inspirará o patronato social (Demoustier, 2006, p. 33).

14. Léon Walras (1834-1910), assim como Alfred Marshall (1842-1924), expoentes do pensamento econômico neoclássico, defendiam a importância das cooperativas, bem como seu funcionamento em meio ao livre mercado. Ambos compreendiam as cooperativas como uma variante possível e desejável de firma capitalista, em uma posição bastante próxima àquela defendida por Joseph Proudhon, com base, por um lado, na preservação do caráter concorrencial do mercado e, por outro, na democratização da renda e da riqueza.

social (ciência da distribuição da riqueza, da justiça social, da relação dos indivíduos entre si). Assim, o relatório assinado por Charles Gide expressava um esforço intelectual de conciliar interesse individual e justiça social, introduzindo o papel do Estado enquanto regulador do mercado de trabalho.

Em 1901 foi promulgada a primeira lei francesa que tratava de contratos e associações não profissionais (Lei de 1º de Julho). Além de dar legitimidade institucional à sociedade para distintas atividades até então confinadas ao seio familiar, a lei tinha o objetivo implícito dos republicanos de limitar o poder da Igreja Católica. Com isso, ela trouxe novo combustível para a disseminação de organizações associativas (políticas, desportivas, culturais etc.), inclusive com a criação das primeiras federações no país. O movimento mutualista ganhou destaque, influenciado pela “doutrina solidarista”, que buscava “uma via política entre o liberalismo e o socialismo” (Demoustier, 2006, p. 36).

Além da criação da Federação Nacional da Mutualidade Francesa (FNMF), em 1902, o número de membros de suas organizações saltou de 1,9 milhão em 1898 para 5,3 milhões em 1914. Entretanto, os operários representavam apenas cerca de 20% dos membros, uma vez que suas baixas rendas os impediam de pagar as contribuições exigidas.

O movimento cooperativista também obteve forte crescimento no início do século XX. Segundo Demoustier (2006), no caso das cooperativas de consumo, havia em torno de 4.500 delas dispersas pelo território francês, com diversidade em termos de tamanho e filiação ideológica. Inicialmente, elas eram representadas por dois movimentos – a União Cooperativa e a Bolsa das Cooperativas Socialistas –, que se fundiram em 1912, com a assinatura de um Pacto de Unidade. Tal fusão resultou na criação da Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (FNCC). O total de cooperativas e de associados foi crescente até os anos 1930, contando inclusive com o apoio e o reconhecimento da CGT.

Por sua vez, as Sociedades Cooperativas Operárias de Produção (Scops) apresentaram uma evolução mais modesta, sobretudo em decorrência das melhorias observadas nas condições salariais nas empresas capitalistas, incluindo direitos trabalhistas (conquistados por muita luta e pressão dos trabalhadores), convenções coletivas, redução da jornada de trabalho e falta de apoio sindical (ao contrário do que ocorria com as cooperativas de consumo).

O número de Scops se estagnou em torno de 530 até os anos 1960, com predomínio das atividades de construção (até 40% delas), e elas eram marcadas por alta

TEXTO para DISCUSSÃO

rotatividade e vida média curta (cerca de oito anos). No caso das cooperativas de crédito (associações voluntárias de poupança), houve significativo incentivo estatal (emissão de títulos com o aval do Estado, empréstimos a taxas bonificadas com base em recursos públicos etc.), tanto para o financiamento da modernização da atividade agrícola, como também para outros investimentos considerados prioritários. Em 1938 foi criada a Caixa Central do Crédito Cooperativo, sob a forma de união de cooperativas, especializada nos financiamentos de médio e longo prazo.

A crise do capitalismo ocidental, deflagrada no final dos anos 1920 e início dos anos 1930, que desencadeou falências e desemprego em massa, pôs à prova a própria evolução da economia social até então e reativou grupos radicais contra o *status quo*. Paralelamente, o Estado passou a intervir de maneira mais incisiva na regulação econômica, com impactos diversos sobre o papel da cooperação e da mutualidade.

Apesar da relevância das cooperativas no aumento da renda (via atividade econômica das cooperativas agrícolas e de produção) e na queda dos preços de produtos básicos (via cooperativas de consumo), elas passaram a ser questionadas pelos próprios trabalhadores sobre seu potencial de reagir a períodos de crises econômicas. A economia social se encontrava então “no âmago das contradições evidenciadas pela grande crise dos anos 1930 entre um sistema produtivo capaz de aumentar consideravelmente a produção e uma relação salarial que não permite aumentar a demanda no mesmo ritmo” (Demoustier, 2006, p. 42).

Nem bem a Europa se recuperou da crise e já se viu envolta em outro momento delicado de sua história, a Segunda Guerra Mundial, na primeira metade dos anos 1940. Os resultados devastadores desses anos de guerra influenciaram consideravelmente as estratégias de organização econômica para sua recuperação posterior. Novamente, as organizações de economia social estiveram diante de grandes desafios.

Em 1947, foi aprovada na França uma lei que incidia sobre as cooperativas de distintas naturezas de organização, estabelecendo um conjunto de regras que tratavam sobre: qualidade dos societários, igualdade de direitos na gestão, estatuto, capital fixo ou variável, entre outros temas. De maneira geral, essa lei inseriu as cooperativas no campo das sociedades de capitais, com a peculiaridade de se tratar de uma propriedade coletiva, apenas resguardando que essa propriedade acarrete uma dominação do capital no exercício do poder e na distribuição dos excedentes. Por seu turno, a mutualidade (sociedades mutualistas e associações) foi impulsionada pelo Estado enquanto instrumento de implementação de políticas sociais, tendo ele financiado parte de suas

atividades por serem consideradas de “interesse público”, mesmo após a instauração da Seguridade Social em 1945.

Com isso, as empresas coletivas de economia social se inseriram na estratégia de desenvolvimento do pós-guerra muito mais na “perspectiva de uma divisão dos frutos do que na contestação do capitalismo” (Demoustier, 2006, p. 47), sobretudo por seu papel complementar ao crescimento econômico ao facilitar o acesso à saúde, à educação popular, ao crédito e ao consumo das populações rurais e urbanas. Essa tônica perdurou durante praticamente todo o período de acumulação “fordista”, até meados dos anos 1970. No entanto, o papel das empresas coletivas foi ocultado basicamente por duas razões: i) sua organização dispersa em uma grande quantidade de atividades; e ii) sua dependência em relação às políticas públicas, tanto em termos de regulamentação quanto de financiamento (*idem, ibidem*).

Outro movimento para a pactuação de um projeto comum de identidade coletiva somente foi lançado em 1970, com a criação do Comitê Nacional de Ligação das Atividades Mutualistas, Cooperativas e Associativas (Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives – CNLAMCA). O termo empresa de economia social passou a ser adotado no sentido de enfatizar suas estruturas como organizações sem fins lucrativos, mas sem excluir a dimensão econômica e comercial das cooperativas. A recuperação de empresas em situação falimentar pelo conjunto de trabalhadores, sob a forma de cooperativas, também passou a ser incentivada.

Em 1981, com a chegada dos socialistas ao poder na França, o termo figurou explicitamente na agenda de governo, com a criação da Delegação Interministerial da Economia Social (DIES), como demanda das organizações envolvidas para a necessidade de um interlocutor administrativo que centralizasse os assuntos relativos a essa temática. A economia social passou a ser definida oficialmente por meio de decreto presidencial como o conjunto das “cooperativas, sociedades mutualistas e associações cujas atividades de produção são assemelhadas a esses organismos” (Demoustier, 2006, p. 57).

Em 1983, foi criada a Délégation Interministérielle à l'Économie Sociale, com a normatização do Decreto nº 81-1125. Em 2001, foi fundado o Conseil des Entreprises, Employeurs et Groupements de l'Économie Sociale (Ceges), com o objetivo de estimular o aparecimento e funcionamento de organizações coletivas, além de propiciar um ambiente institucional e legal. O campo das empresas de economia social, no entanto, sempre foi marcado pela diversidade, seja no sentido das atividades desempenhadas (da organização de atividades de lazer até o sistema de caução financeira mutualista), seja no peso socioeconômico desigual.

TEXTO para DISCUSSÃO

Embora ambos os formatos associativos dessas organizações sejam de natureza não lucrativa, eles dependem de diferentes formas de adesão.¹⁵ Os atores sociais que se envolvem também possuem razões e motivações diversas, tais como geração de trabalho e renda, acompanhamento profissional, acesso a crédito, acesso a moradia (no caso das cooperativas habitacionais), saúde, educação, entre outras, e carregam o desafio de ser, ao mesmo tempo, associado e usuário ou trabalhador.

Entre as iniciativas coletivas e autogestionárias de sucesso no mundo, duas em especial valem ser citadas por permanecerem ativas. Uma delas é a dos *kibutzim*, em Israel, constituídos por cooperativas de produção e consumo nas quais homens e mulheres trabalham em igualdade. Outro exemplo, talvez a maior experiência de socialismo autogestionário do mundo, é o Complexo Cooperativo de Mondragón, ao norte da Espanha,¹⁶ que conta com um conjunto de mais de cem cooperativas e mais de 50 mil postos de trabalho, além de um banco, a Caja Laboral Popular, um hospital e uma universidade, a Escola Politécnica e Profissional.

Ocorre que, na prática, era cada vez mais nítida a separação entre as empresas da economia social, de acordo com as questões que consideram prioritárias. Por um lado, havia o setor de natureza não econômica, que passou a ser mundialmente caracterizado como Terceiro Setor, a englobar as associações de natureza não mercantil, que experimentaram forte crescimento como parceiras de agências estatais em políticas sociais, atuando na intermediação entre os espaços público e privado. Por outro lado, os grupos cooperativos com finalidade econômica sofreram um revés, sobretudo no caso das cooperativas operárias industriais, no contexto de aprofundamento da globalização e liberalização comercial a partir dos anos 1980.

15. As *associações* e as *sociedades mutualistas* são agrupamentos de pessoas cujo compromisso se traduz financeiramente em uma contribuição, mas que pode também assumir outras formas (fornecimento de competências, de tempo de trabalho), e se propõem a conduzir ações de interesse de seus membros e suas famílias; as *cooperativas* são sociedades de capitais, distinguidas segundo a identidade de seu corpo social e a natureza de sua atividade, constituídas pela reunião de partes sociais ou de ações possuídas pelos societários e reunidas em um “capital social”, que é o capital mínimo reunido na criação de uma sociedade cooperativa cujo montante é determinado pela lei (Demoustier, 2006, p. 71).

16. No que se refere ao marco jurídico desse país, cabe mencionar a aprovação, em 2011, da Lei da Economia Social, na qual se reconhece a importância em promover, estimular e desenvolver as entidades de economia social e as suas organizações mais representativas (Moraes, 2013).

2.3 A economia social europeia ante a globalização e o neoliberalismo

Os anos 1990 trouxeram à tona um novo desafio para a economia social na França, em particular, e na Europa, em geral. A década havia denotado o encerramento da chamada “época de ouro do capitalismo”, caracterizado pela acumulação fordista e pela constituição de sistemas de bem-estar social. O início desse período de crise do capitalismo global levantou o debate sobre o papel do Estado na provisão de serviços públicos e na regulação de mercados tidos como estratégicos para a retomada do crescimento, tais como o financeiro e o de trabalho.

Aos poucos, o ideário de não intervenção estatal e do aprofundamento da concorrência foi ganhando ares de hegemonia, sobretudo com a ascensão de governos conservadores em países centrais do capitalismo: Margaret Thatcher na Inglaterra (1979), Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980), Yasuhiro Nakasone no Japão (1982) e Helmut Kohl na Alemanha (1982). Essas ideias, que constituíram a base do pensamento neoliberal, apresentaram complementaridade com o novo modelo de regulação da produção conhecido como “toyotismo” ou sistema de produção flexível. Enquanto o neoliberalismo, com seus arranjos institucionais característicos, passou a ser disseminado globalmente, com destaque para a participação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, o toyotismo foi cada vez mais incorporado pelas grandes multinacionais em seus sistemas de produção devido à sua capacidade de incorporação de inovações tecnológicas na engenharia produtiva.

Por sua vez, os novos debates que se levantaram contra essas imposições passaram a chamar a atenção para a importância de uma economia plural, sob o pretexto de que nenhum sistema econômico existiu ou funcionou ancorado somente no preceito da concorrência e na busca por lucratividade. Os partidários desse pensamento, influenciados pelas ideias de Karl Polanyi, buscaram argumentar sobre um modelo de organização econômica vista em sua globalidade, incluindo os setores mercantil (as trocas), o não mercantil (redistribuição) e a economia doméstica (reciprocidade). A concatenação dessas diferentes dimensões da ação econômica compõe o plano teórico para o planejamento de uma estratégia sócio-organizacional, a qual começou a ser denominada, sobretudo na França, de economia solidária.

Laville (2011) diferencia a nova concepção de economia solidária da antiga concepção de economia social. Para o autor, a economia social foi importante na consolidação do Estado de bem-estar social, mas não questionou a hegemonia

TEXTO para DISCUSSÃO

das relações de mercado. Em contrapartida, a economia solidária se baseia na ideia de uma economia plural, salientando a união do econômico com o social e os laços de reciprocidade. Ou seja, enquanto a economia social constitui um campo de atuação mais institucionalizado, manifestado fundamentalmente sob três formatos jurídicos – cooperativas, associações e empresas mutuais –,¹⁷ a economia solidária constitui uma ação integrada tanto nas estruturas de mercado quanto em estruturas de redistribuição, cuja função consiste em limitar o poder de mercado e lograr benefícios socioeconômicos mais justos e equitativos (Costa, 2013).

Nessa perspectiva, o termo solidariedade, em contraste com o individualismo competitivo capitalista, reemerge no campo acadêmico e das diversas lutas sociais enquanto elemento delimitador de princípios e identidades voltadas à ação coletiva. Alguns autores ressaltam, porém, que a despeito de seu caráter ético, a solidariedade pode assumir uma conotação assistencialista e capciosa, isto é, ser apenas efeito de poder e manter as coisas inalteradas (Demo, 2002; Moraes, 2013).

No contexto da União Europeia, como as nações possuem trajetórias históricas, sociais e políticas diferenciadas, esses empreendimentos se organizam e são regulados sob marcos institucionais distintos em seus territórios, influenciados por abordagens ideológicas e tradições jurídicas particulares. Apesar das diferenças internas de modelos, algumas evoluções convergentes podem ser apontadas em termos das dinâmicas socioeconômicas recentes que as empresas de economia social apresentam no cenário atual: i) a *cooperação agrícola* é importante em todos os países, sobretudo naqueles de maior relevância do setor, que tendem a valorizar também nichos de produção de qualidade, produção biológica e desenvolvimento rural; ii) os *bancos cooperativos* ocupam um lugar importante no sistema financeiro, mas são conduzidos cada vez mais a selecionar os riscos e a recusar os pequenos empréstimos; iii) as *associações* que administram estabelecimentos sanitários e sociais são importantes, mas são os serviços de auxílio em domicílio que mais se desenvolvem; e iv) as *cooperativas de trabalho* e inserção profissional que passaram por um processo de renovação, com particularidades assumidas de acordo com o país (Demoustier, 2006, p. 192).

Nas últimas décadas, o tema da economia social e solidária também tem adentrado a agenda de organismos internacionais (Moraes, 2021). No âmbito da Comissão

17. As empresas ou sociedades mutuais são organizações cujo objetivo é essencialmente oferecer serviços (de saúde, educação, assistência familiar etc.) a seus membros, de modo que os riscos são socializados e os recursos são contabilizados em um fundo comum. As principais diferenças entre estas sociedades e as de seguro tradicional são que aquelas não são lucrativas e não criam “barreiras” à seleção de seus membros (Moraes, 2013).

Europeia, foi publicada, em 1989, uma comunicação intitulada *As Empresas da Economia Social: a realização de um mercado europeu sem fronteiras* (Commission of the European Communities, 1989), em tradução livre. No mesmo ano, a comissão organizou a Primeira Conferência Europeia sobre Economia Social, ocorrida em Paris. Nos anos seguintes, a comissão promoveu uma série de conferências sobre o tema. Em 1997, na Cimeira do Luxemburgo, foi reconhecido o papel das empresas de economia social para o desenvolvimento local e a criação de empregos, com o lançamento da ação-piloto Terceiro Setor e Emprego, em que a economia social foi reconhecida como área de referência. Também no Parlamento Europeu foi criado, em 1990, o Intergrupo Economia Social, existente desde então. Mais recentemente, a Comissão Europeia lançou duas iniciativas importantes sobre as empresas sociais, as quais são parte integrante da economia social: a Iniciativa de Empreendedorismo Social (IES) e a proposta de regulamento relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus.

Outros estados-membros da União Europeia seguiram o exemplo da França e conferiram institucionalidade jurídica à economia social. A Espanha tornou-se, em 2011, o primeiro país a adotar uma lei de economia social. Grécia e Portugal também aprovaram leis com esse teor. De maneira geral, a economia social é definida legalmente da seguinte forma:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para servir as necessidades dos seus associados através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamentos, e em que a distribuição pelos sócios de eventuais lucros ou excedentes realizados, assim como a tomada de decisões, não estão diretamente ligadas ao capital ou às cotizações dos seus associados, correspondendo um voto a cada um deles, ou, em qualquer caso, são realizadas através de processos decisórios democráticos e participativos. A economia social também inclui empresas privadas (...) que prestam serviços de “não mercado” a agregados familiares e cujos eventuais excedentes realizados não podem ser apropriados pelos agentes econômicos que as criam, controlam ou financiam (Cese, 2013, p. 9).

Essa definição expõe, portanto, as seguintes características para as entidades ou organizações que compõem o campo da economia social: i) são entidades privadas, ou seja, não fazem parte do setor público nem são controladas por ele; ii) são organizadas formalmente, isto é, são dotadas de personalidade jurídica; iii) possuem autonomia de decisão, o que garante plena capacidade para eleger e destituir os seus órgãos dirigentes e para controlar e organizar suas atividades; iv) possuem liberdade de

TEXTO para DISCUSSÃO

filiação, sem haver obrigatoriedade de adesão; v) a distribuição de resultados entre os associados ou usuários não é feita proporcionalmente ao capital dos membros, mas, sim, em função da sua atividade ou participação; vi) realizam atividade econômica com o objetivo de satisfazer as necessidades dos seus associados (organizações de pessoas e não de capital); e vii) possuem democracia interna, aplicando o princípio de *uma pessoa, um voto*, independentemente do capital ou das cotizações dos seus membros.

A Organização das Nações Unidas (ONU), por sua vez, declarou 2012 como o Ano Internacional das Cooperativas, assinalando que

as cooperativas possuem uma presença única e muito valorosa no mundo contemporâneo, tornam possível a inclusão social e permitem que pequenos projetos econômicos prosperem, ao mesmo tempo em que ajudam a reduzir a pobreza e gerar postos de trabalho decentes (FAO, 2012, p. 20, tradução nossa).¹⁸

Na mensagem institucional, o cooperativismo é entendido como meio para incidir na redução de custos de transação, criar economias de escala (comercialização, aquisição de insumos, crédito), compartilhar conhecimento (formação técnica, mercados, tecnologia), estabelecer alianças e acordos com agentes econômicos e governamentais, melhorar os serviços desenvolvidos por grupos de profissionais, além de dar voz e representação a grupos sociais em situação de exclusão.

Nesse sentido, as cooperativas podem ser vistas como instrumentos capazes de melhorar a geração de renda de trabalhadores que optam pelo trabalho em conjunto, seja porque lhes conferem mais poder de negociação de preços para ascender aos mercados, devido à maior capacidade de produção, seja pela melhora na infraestrutura e nos processos para a agregação de valor à produção, ou mesmo pelos fatores sinérgicos que o trabalho coletivo propicia ao negócio em si, com a possibilidade de melhor divisão do trabalho e aproveitamento das capacidades individuais em prol do coletivo.

3 A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO UMA RELEITURA CONCEITUAL E CONTEXTUAL LATINO-AMERICANA

Na América Latina, o conceito de economia solidária tem suas origens no esforço analítico de uma série de pesquisadores, em diferentes países, que buscaram compreender as dinâmicas da chamada economia popular, muito atrelada à problemática

18. Mensagem de Ban Ki-Moon, secretário-geral da ONU, na Assembleia Geral das Nações Unidas.

da informalidade da economia latino-americana, tema este que vinha sendo discutido desde os anos 1970 no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

O chileno Luis Razeto propôs o termo organizações econômicas populares (OEPs), entre as quais constavam: soluções assistenciais orientadas às necessidades integrais (econômicas e não econômicas) dos membros dos grupos (serviços educacionais, de saúde, de cuidados etc.), microempreendimentos de caráter familiar (pequenos comércios, serviços domésticos, de costura etc.), cooperativas de trabalho urbano e rurais, organizações para obtenção e preparação de alimentos (cozinhas comunitárias e comitês de abastecimento), entre outras iniciativas coletivas de diversas naturezas, cuja finalidade não teria como primazia a acumulação de capital, mas, sim, responder às demandas (imediatas ou integrais) do grupo.

Por esse motivo, Razeto (1993; 1999) chamou a atenção para o que ele denominou, no início dos anos 1990, economia de solidariedade, cujos princípios norteadores são: autogestão, democracia, participação, igualitarismo, cooperação, autossustentação, desenvolvimento humano e responsabilidade social. Esse termo veio a ser o embrião para a discussão que ganhava corpo à época.

Outro autor que se notabilizou pela interpretação da economia popular, estruturada em torno do trabalho e não do capital, é o argentino José Luis Coraggio. Ele define a economia popular como o conjunto de atividades realizadas pelos trabalhadores e suas famílias para obter meios de vida ou melhorar suas condições econômicas, na qual o núcleo elementar é a unidade doméstica, formada por pessoas que dependem da realização contínua de sua força de trabalho para viver, em suas múltiplas interações com a economia de mercado.

Para Coraggio (2000, p. 107), a economia popular inclui atividades não econômicas, que em princípio não buscam a produção ou o consumo de bens e serviços, mas que os levam em conta porque se destinam à reprodução ampliada da vida (como organizações de reivindicação coletiva e atividades de educação, cultura e lazer). A categoria não se limita ao setor informal, ao considerar também o trabalho assalariado formal (enquanto estratégia de diversificação de renda da unidade familiar), tampouco se limita às atividades econômicas dos pobres, pois pode incluir atividades que geram renda alta e estável para trabalhadores e suas famílias. Por isso, a economia popular é pautada por “uma enorme diversidade de valores” (*idem, ibidem*).

TEXTO para DISCUSSÃO

Com vistas a construir a economia do trabalho a partir da economia popular, Coraggio (2000; 2003) propugna a tese dos valores da solidariedade e da reciprocidade de baixo para cima, a partir de iniciativas locais, embora reconhecendo a necessidade de trabalhar questões de macro e microescalas, como a participação política e as decisões econômicas ligadas ao mercado e à competitividade. Segundo o autor, embora essas práticas sejam diversificadas em suas formas, apresentam o mesmo conteúdo, que é a luta pela sobrevivência desses grupos em situação de risco e de vulnerabilidade, podendo combinar diferentes ações, tais como: i) organização para a autossubsistência alimentar, com eventual comercialização do excedente; ii) agregação solidária de recursos, visando atingir uma escala mínima, como os bancos comunitários; iii) iniciativas comunitárias que provoquem a sensibilização para a necessidade de alterar o padrão de produção e de consumo; iv) ocupação e reativação de fábricas, instalações, propriedades agrícolas; v) ocupação e uso de espaços públicos para reivindicar direitos sociais e políticos; e vi) organização de redes de trocas solidárias.

Com isso, Coraggio (2003) propõe que a economia popular se desenvolva em direção a uma “economia do trabalho”. Não se trata de substituir o sistema capitalista, mas chegar a um modelo misto, composto pelos três subsistemas – economia empresarial, economia pública e economia popular –, em que a economia do trabalho alcance condições e recursos próximos aos dos demais (Cunha, 2002).

Aníbal Quijano, do Peru, é outro a tratar de formas de sobrevivência dos marginalizados latino-americanos com olhar sobre as unidades econômicas baseadas em relações de reciprocidade e organizadas como comunidade. Ele foi um dos responsáveis por tratar, nos anos 1960, a questão da *marginalidade* dentro das ciências sociais na América Latina.

Quijano (2003) observou em grande parte de sua obra o surgimento das associações comunitárias de sua época como consequência da incapacidade do capitalismo em absorver o contingente crescente de pessoas que dependem de uma atividade assalariada para sua sobrevivência. É para essa população, privada de capital e impedida de vender sua força de trabalho, que a reciprocidade e a comunidade emergem como formas de organização para a sobrevivência, combinadas com outras formas assalariadas ou de servidão.

Contudo, Quijano (2003) enfatiza que as unidades organizadas segundo princípios de reciprocidade comunitária constituem uma parcela consideravelmente menor dentro do universo da economia popular latino-americana. Isto é, embora não descarte a existência

de grupos e movimentos sociais que denunciam as contradições do modo de produção capitalista, com relativa capacidade de influência, o crescimento e a visibilidade do trabalho associativo ocorreram, sobretudo, em resposta a problemas conjunturais e imediatos, e não como projeto de emancipação política ou humana. Ou seja, as relações de solidariedade entre trabalhadores nessas formas econômicas populares não resultam de comportamentos e decisões ideológicas, mas, sim, são eivadas de um pragmatismo orientado à sobrevivência, ainda que se percebam nelas tensões entre as práticas comunitárias e um individualismo acentuado.¹⁹

Duas considerações podem ser assumidas de sua obra: i) não basta a “solidariedade como código ético do comportamento das pessoas de uma determinada entidade para que esta possa ter a viabilidade necessárias para se tornar um modo alternativo de produção”; e ii) “não se trata das relações entre a consciência social e o cooperativismo, mas entre as necessidades imediatas e urgentes de emprego e renda e as possíveis vantagens da organização cooperativa para satisfazê-las” (Quijano, 2003, p. 489-496).

Logo, a noção crítica de economia popular de Quijano se enquadra em uma ambígua combinação entre padrões de reciprocidade e padrões do capital, em que estes últimos predominam. Por isso, não se pode considerar a economia popular como simulacro de uma “economia alternativa”, dada a fragilidade de suas organizações, o que as mantém dependentes de instituições como a Igreja e/ou o Estado. Uma mudança súbita na geração de empregos e salários enfraqueceria ainda mais a dinâmica dessas experiências, ou então os sucessos isolados poderiam levar à degeneração de seu ideal autogestionário. Nessa perspectiva, Quijano (2003) adota uma concepção mais cautelosa àquela assumida por Razeto e Coraggio quanto à importância das organizações coletivas entre os setores populares.

No Brasil, o grande nome que popularizou o termo economia solidária tanto no meio acadêmico quanto no meio governamental foi Paul Singer (Silva, 2020). Suas principais elaborações teóricas datam principalmente da segunda metade dos anos 1990, particularmente no livro *Uma Utopia Militante: repensando o socialismo*, de 1998, e nos capítulos finais do livro *Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas*, de 1999 (Singer, 1998; 1999).

19. Para Quijano (2003, p. 486), trata-se muito mais de “uma conduta social resultante das próprias tendências do capitalismo”, devido à sua queda na capacidade de absorver novas unidades de força de trabalho, do que, necessariamente, de um “resultado da crítica consciente e explícita do capitalismo”.

TEXTO para DISCUSSÃO

Singer (1998; 1999) questiona em sua obra a concepção de revolução política e planejamento centralizado da economia enquanto instrumentos para a implantação do socialismo “de cima para baixo”. Em contrapartida, ele defende a construção do socialismo desde a base, de caráter autogestionário, no qual as cooperativas seriam elemento central para viabilizar o controle dos meios de produção de forma livre e voluntária pelos trabalhadores. O desafio estaria em começar a construção do socialismo dentro da própria formação social capitalista, respeitando as liberdades individuais (políticas e econômicas) conquistadas.²⁰

Tal posicionamento fez com que o autor fosse alvo de diversas críticas no campo do pensamento marxista, como se pode conferir em Germer (2006). Em geral, esses e outros autores se dedicam a uma espécie de varredura sobre os pontos em que os escritos de Singer se afastariam ou distorceriam “o que Marx escreveu” (Cunha, 2012, p. 42).

No entanto, Singer manteve-se convicto em suas concepções, compreendendo a economia solidária como um projeto de radicalização da democracia econômica, cujas iniciativas representam uma das principais formas de luta contra o capitalismo em vários países. O autor também enfatizou o caráter histórico desse projeto, que dá continuidade às lutas dos trabalhadores desde o início do século XIX, conforme relatado anteriormente neste texto. Alguns dos resultados alcançados podem ser sintetizados do seguinte modo: i) homens e mulheres, vitimados pelo capital, organizaram-se como produtores associados, tendo em vista não só ganhar a vida, mas reintegrar-se à divisão social do trabalho em condições de competir com as empresas capitalistas; ii) pequenos produtores de mercadorias, do campo e da cidade, associam-se para comprar e vender em conjunto, visando obter economias de escala, e passam eventualmente a criar empresas de produção socializada, de sua propriedade; iii) assalariados associam-se para adquirir, em conjunto, bens e serviços de consumo, visando ganhos de escala e melhor qualidade de vida; iv) pequenos produtores e assalariados associam-se para reunir suas poupanças em fundos rotativos que lhes possibilitem obter empréstimos a juros baixos e, eventualmente, financiar empreendimentos; e v) esses indivíduos criam também associações mútuas de seguros, cooperativas de habitação etc. Por fim, a economia solidária, na opinião do autor, favorece a consolidação do poder de luta dos trabalhadores contra a exploração capitalista, inclusive ao diminuir o exército de reserva (Singer, 2000).

20. Essa concepção defendida por Singer se aproxima de outro autor latino-americano considerado expoente na matriz socialista da economia solidária, o sociólogo nicaraguense Orlando Núñez Soto (Cunha, 2012).

O desafio essencial que se coloca diante dessa proposta “está no campo institucional: como gerar as formas de organização adequadas dos produtores, para que estes possam ativar sua capacidade de produção”. Para enfrentar tal questão, Singer (2000, p. 57) acredita que “todas as formas de organização são válidas, de empresas privadas isoladas, franquizadas, associadas etc. a empresas coletivas como cooperativas, comunidades de produção e o que mais puder ser inventado e experimentado”. Contudo, entende ele que a dificuldade maior não seria “encontrar uma fórmula organizacional ideal, mas mobilizar a iniciativa da grande massa de inativos e marginalizados para que se disponham a empreender” sob essas premissas, de autonomia e autogestão, mas também reciprocidade e redistribuição. Nessa perspectiva,

a economia solidária poderá se estender a todos os campos de atividade econômica. Não há em princípio um tipo de produção e distribuição que não possa ser organizado como empreendimento solidário. Mas para que esta hipótese se torne realidade nos vários países é preciso garantir bases de sustentação à economia solidária. As mais importantes são fontes de financiamento, redes de comercialização, assessoria técnico-científica, formação continuada dos trabalhadores e apoio institucional e legal por parte das autoridades governamentais (Singer, 2000, p. 23).

Singer não chegou a elaborar uma proposta de organização social alternativa, a exemplo de alguns socialistas utópicos, tampouco alinhou uma teoria bem fundamentada da transição para a economia solidária como novo modo de produção. Contudo, ele não deixou de enaltecer as lutas sociais e as soluções coletivas de trabalhadores em todo o mundo como embriões para uma nova sociedade, com base em uma leitura eminentemente otimista para o futuro. Tanto que ele, ao ser escolhido em 2003 pelo então presidente eleito do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva para assumir a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), criada naquele mesmo ano dentro da estrutura institucional do Ministério do Trabalho e Emprego, foi responsável pela implementação de um programa que interligasse as várias linhas de atuação no campo da economia solidária, tais como: formação de agentes comunitários, finanças solidárias (fundos rotativos solidários, bancos comunitários de desenvolvimento, moedas sociais), extensão universitária (via incubadoras de cooperativas), tecnologia social, agroecologia, reciclagem popular, redes de cooperação, além do fortalecimento de grupos produtivos diferenciados (de mulheres, jovens, indígenas e quilombolas) e da revisão do marco legal do cooperativismo no país (Silva, 2020).

4 A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO DEFINIDORA DE PRÁTICAS SOCIAIS NO BRASIL

4.1 Origens e institucionalização do associativismo econômico

As primeiras cooperativas surgiram no Brasil nas décadas finais do século XIX. Era um momento de virada de página da Constituição monarquista que proibia o associativismo civil. Os registros mais antigos de que se tem conhecimento são de cooperativas de consumo criadas por iniciativa de trabalhadores, tais como: a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista, em Campinas/São Paulo, 1887; a Cooperativa de Consumo de Ouro Preto/Minas Gerais, 1889; a Associação Cooperativa dos Empregados da Companhia Telefônica, em Limeira/São Paulo, 1894; a Cooperativa Militar de Consumo, no Rio de Janeiro, 1894; e a de Camaragibe/Pernambuco, 1895. Em 1902, surgiram as cooperativas de crédito no Rio Grande do Sul, fundadas por produtores de vinho, sob a liderança do padre suíço Theodor Amstad. A partir de 1906, foram criadas as primeiras cooperativas de produção agropecuária, também com forte influência de imigrantes europeus, sobretudo de origem alemã e italiana.

De 1913 a 1929, outras cooperativas continuaram a ser criadas. Entre elas, em 1913, surgiu no Rio de Janeiro a Cooperativa dos Empregados e Operários da Fábrica de Tecidos da Gávea e, em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, foi fundada a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Viação Férrea (Coopfer). A partir de 1917, os ferroviários fundaram suas primeiras cooperativas de consumo (Aragão, 2011; Culti, 2002).

Já sob o governo de Getúlio Vargas, o Decreto nº 22.239/1932 regulamentou e propiciou o surgimento de inúmeras cooperativas no país, que ficaram isentas de uma série de tributos. Entretanto, como afirmou Veiga (2002, p. 29),

esse decreto foi revogado em 1934, sendo restabelecido em 1938. Em 1943, foi novamente revogado, para ressurgir em 1945, permanecendo em vigor até 1966. Apesar de todos os transtornos, foi uma fase de muita liberdade para a formação e funcionamento de cooperativas, inclusive com incentivos fiscais.

Em 1951 foi criado o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), como parte dos vários incentivos materiais e fiscais destinados às cooperativas. O BNCC foi extinto durante o governo do presidente Fernando Collor, no início dos anos 1990.

Durante a década de 1960, três aspectos afetaram negativamente as cooperativas de consumo, a saber: a entrada dos grandes supermercados; a volta da cobrança do

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a supressão de outras isenções tributárias; e a inflação. De acordo com Veiga (2002, p. 28), as cooperativas sentiram tanto o impacto dessas mudanças que “das 2.240 cooperativas de consumo cadastradas até 1960, só sobreviveram 292”, em 1984.

Em dezembro de 1971, também sob o regime militar, foi criado o arcabouço legal do cooperativismo, após anos de discussão no Congresso brasileiro, com a Lei nº 5.764/1971 (conhecida como Lei Geral do Cooperativismo). Essa lei, entre seus vários artigos, reconhece as cooperativas como associações de pessoas, mas estabelece alguns critérios restritivos para sua criação, tais como: o reconhecimento da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), fundada pouco antes (em 1969), como órgão de representação obrigatória das cooperativas; e a exigência de um quantitativo mínimo de vinte associados para a constituição de uma cooperativa. A Lei nº 5.764/1971 permanece como marco normativo mais relevante do cooperativismo brasileiro, embora outras leis específicas tenham surgido no decorrer dos anos subsequentes, como a Lei nº 12.690/2012, que rege o cooperativismo de trabalho (Pereira e Silva, 2012). A Constituição Federal de 1988 vetou a participação do Estado nas cooperativas e garantiu a livre associação dos cidadãos.

4.2 Práticas e modelos de organização da economia solidária no Brasil

Assim como em toda a América Latina, a década de 1990 no Brasil foi marcada por novas configurações e condições de funcionamento do mercado de trabalho, como um agravamento da frágil situação do emprego formal resultante do período de estagnação econômica da década anterior. Como reação a esse processo, muitos trabalhadores de setores urbanos e rurais, organizados em sindicatos, movimentos sociais e comunitários ou grupos religiosos, buscaram na atuação coletiva uma forma de enfrentar as adversidades econômicas e explorar alternativas de geração de trabalho e desenvolvimento local para uma vida digna. Desde então, um conjunto de práticas sob distintos modelos organizativos foi surgindo e aglutinando forças na sociedade. Essas práticas tornaram-se conhecidas como experiências de economia solidária, mas algumas delas existem há muito tempo no Brasil, antes mesmo de assumirem essa denominação.

Um desses vetores foi a Cáritas Brasileira, organização ligada à Igreja Católica e vinculada à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). A partir de meados dos anos 1980, ela começou a financiar pequenos projetos em todo o país, denominados Projetos Alternativos Comunitários (PACs). Esses projetos destinavam-se a

TEXTO para DISCUSSÃO

gerar trabalho e renda de forma associada para moradores em situação de vulnerabilidade social dos grandes centros urbanos e da zona rural. Eles foram considerados alternativos na medida em que eram diferentes, nos seus objetivos e na forma de atuação, mas tinham como princípio enfatizar a autonomia e a geração de novas relações sociais nas comunidades envolvidas (Aragão, 2011). Lembrando que, como ponderou Gaiger (2000), até os anos 1980 não se falava em economia solidária, mas em projetos comunitários, de forma mais ampla, para caracterizar essas iniciativas alternativas de geração de trabalho e renda.

Na década de 1990, os sindicatos passaram a assessorar operários que iniciavam um movimento de assumir empresas em processos falimentares, na tentativa de salvar seus postos de trabalho.²¹ As primeiras iniciativas ocorreram nos ramos de indústrias têxtil e calçados, os quais se encontravam em sérias dificuldades, entre outros motivos, devido à estagnação econômica e à concorrência de produtos importados, ensejada pela abertura abrupta do mercado nacional no início dos anos 1990. A partir da articulação entre as experiências em formação, foi realizado, em 1994, o I Encontro dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão, que resultou na criação da Associação Nacional dos Trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag). Os empreendimentos ligados à Anteag eram de três tipos: cooperativas, associações de trabalhadores e sociedades anônimas.

O assessoramento de entidades sindicais à organização de cooperativas de trabalho também ocorreu por meio da União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo (Unisol), criada em 1999. A origem da Unisol está vinculada ao Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, ligado à Central Única dos Trabalhadores (CUT), sendo que estes últimos passaram a discutir, nesse período, a viabilidade da formação de cooperativas e empresas de autogestão como forma de garantir a manutenção de postos de trabalho no Brasil.²²

O cooperativismo também foi assumido enquanto instrumento de organização social nos assentamentos rurais de reforma agrária no Brasil, sob liderança do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Tal estratégia surgiu no intuito de responder duas questões fundamentais à época: i) como tornar economicamente

21. Destacou-se, nesse período, o apoio do Sindicato dos Químicos de São Paulo, do Sindicato dos Sapateiros e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), que contribuíram de diferentes formas: cessão de funcionários, literatura especializada, advogados etc. (Aragão, 2011).

22. Outra entidade de apoio e fomento à economia solidária e vinculada ao movimento sindical é a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), também ligada à CUT (Aragão, 2011).

viáveis os assentamentos rurais, possibilitando a permanência dos trabalhadores na terra; e ii) como fazer com que os trabalhadores, uma vez alcançado o objetivo imediato de acesso à terra, não abandonassem a luta política e o próprio movimento.

Entre 1989 e 1990, foi elaborado um modelo para o Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA) nos assentamentos, baseado na criação das Cooperativas de Produção Agropecuária (CPA), das Cooperativas de Produção e Prestação de Serviços (CPPS) e das Cooperativas de Crédito.²³ Para sua organização em rede, foi constituída a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária no Brasil (Concrab), para garantir a autonomia dessas cooperativas ante o sistema oficial de representação via OCB (Dal Ri, 1999).

No meio universitário, o destaque vai para a iniciativa do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ), que, em 1995, em articulação com um conjunto de organizações sociais, apresentou o projeto de criação da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), cujas atividades tiveram início em 1996. As funções a serem desempenhadas pela ITCP são: i) capacitação – montagem e coordenação de cursos; ii) formação – organização dos grupos, formação das cooperativas e acompanhamento de gestão; iii) desenvolvimento de projetos – atividades para as cooperativas, estudos de viabilidade econômica e acompanhamento técnico; e iv) administração – legalização da empresa, administração e acompanhamento financeiro. A experiência da ITCP/Coppe/UFRJ foi difundida em outras instituições de ensino superior, via projetos de extensão universitária, e atualmente existem dezenas de experiências dessa natureza em atividade, reunindo professores, alunos e funcionários pertencentes às diferentes áreas do conhecimento que passaram a exercer papel fundamental na criação dos chamados “empreendimentos solidários” em todo o país (Pereira e Silva, 2024).²⁴

Além das iniciativas citadas, outras entidades contribuíram para o ressurgimento da economia solidária. Entre elas destacam-se a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (Pacs). Também vale destacar a atuação da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia

23. Segundo Pagotto (2019, p. 452), desde o período da formação do MST, de 1979 a 1984, a produção nos assentamentos rurais era orientada para a coletivização para a coletividade do trabalho. A própria luta pela terra, na concepção do movimento, “é por si só uma experiência de cooperação”.

24. Projetos semelhantes foram levados a cabo por universidades que fazem parte da Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho) (Aragão, 2011).

TEXTO para DISCUSSÃO

Solidária, que promove a disseminação de programas de apoio ao trabalho coletivo nos diferentes níveis de poder federativo no Brasil.

No cenário atual, os empreendimentos de economia solidária no Brasil se organizam como cooperativas ou associações informais, de produção ou de trabalho, de caráter familiar ou comunitário, o que caracteriza um verdadeiro “polimorfismo” organizacional (Gaiger, 2000). O caráter solidário e coletivo é o principal fator de diferenciação desses empreendimentos em relação às demais empresas capitalistas, que se baseiam na posse privada dos meios de produção (bens de capital) e organização assalariada do trabalho. Tais empreendimentos, no entanto, enfrentam dificuldades para sua viabilização. Gaiger (2004, p. 377) ressalta essa preocupação ao afirmar que

(...) a existência de um EES [empreendimento de economia solidária] nada tem de corriqueiro, de trivial, tampouco é um reflexo previsível, uma espécie de reação em cadeia (se não agora, muito em breve) diante da crise do mercado de trabalho ou da insuficiência crescente das alternativas habituais de ocupação e sobrevivência. Várias condições necessitam ser atendidas, concorrendo para isso diferentes elementos, cuja presença e cuja força muitas vezes dependem de condições criadas ao longo do tempo, à revelia das intenções ou graças a iniciativas conscientes e gradativamente amadurecidas pelos sujeitos que hoje protagonizam o novo solidarismo econômico. Tais experiências, imersas em histórias individuais e coletivas, não obedecem a leis de geração espontânea, não germinam artificialmente e apenas em casos especiais podem ter o seu nascimento abreviado.

Tauile (2002) classificou os principais desafios de viabilização desses empreendimentos como sendo: reduzido grau de escolaridade e falta de instrução formal dos associados, principalmente para os cargos de direção, estrutura de capital deficiente e necessidade de capital de giro. Em um mercado competitivo, tais dificuldades configuram-se entraves que dificultam sua sobrevivência, pois, como o próprio autor argumenta,

se o agente econômico quer funcionar neste ambiente, há que levar em consideração padrões socialmente necessários de produção e outros socialmente aceitos de demanda, que têm que ser atendidos e respeitados minimamente para garantir ao menos a sobrevivência do empreendimento. Assim sendo, é preciso atender o mercado em termos da especificação do que é demandado, em quantidade suficiente, preço competitivo e qualidade assegurada, bem como diversificação do produto, serviços pós-venda etc. Além disso, é preciso dispor

também de outras capacidades e competências econômicas indiretas à produção, tais como sistemas de financiamento ao produtor e crédito ao consumidor, entre outros (Tauile, 2002, p. 6).

Apesar de todas as dificuldades, a associação desses agentes não apenas no âmbito do empreendimento em si mas também na forma de redes de comercialização pode proporcionar-lhes ganhos de escala e torná-los mais eficazes economicamente, além de possibilitar canais de compartilhamento de informações e partilhas de certos riscos. Com essa articulação, aumentam-se as chances de sobrevivência ou até mesmo de sucesso desses empreendimentos em sua atuação no mercado.

É preciso, contudo, compreender as ambivalências e as contradições que condicionam os resultados dessas experiências autogestionárias. Por isso, a realização de estudos e pesquisas sistemáticas sobre o tema surge como elemento essencial para que se possa obter um retrato cada vez mais aproximado da real situação em que se encontram, a fim de subsidiá-las tanto na atuação em diferentes mercados quanto na elaboração de políticas públicas de apoio em distintos níveis de poder federativo no país.

5 A ECONOMIA SOCIAL E A ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA SÍNTESE DO DEBATE EM CURSO

A economia social, na Europa, e a economia solidária, na América Latina, são conceitos que emergiram em cenários históricos e sociais específicos. Por um lado, eles compartilham princípios fundamentais que caracterizam suas iniciativas organizativas (cooperação, reciprocidade, solidariedade e autogestão); por outro, divergem em aspectos relativos às especificidades de origem de cada um. Nesse sentido, ambos estão imersos em um duplo desafio de conjugar curto e longo prazo, isto é, dar respostas rápidas ao conjunto de trabalhadores envolvidos ao mesmo tempo em que se busca criar as bases para sua sustentabilidade enquanto estratégia alternativa de organização socioeconômica.

Uma análise comparativa desses dois conceitos, com base na discussão apresentada nas seções anteriores, traz luz à compreensão de suas semelhanças e diferenças mais significativas. Em termos de semelhanças, ao menos cinco pontos valem ser destacados, conforme a descrição a seguir.

TEXTO para DISCUSSÃO

- 1) Organização política dos trabalhadores: estimulam a atuação em parceria com sindicatos e movimentos sociais na defesa de direitos, melhores condições de trabalho e por políticas públicas que apoiem cooperativas, mutualidades e outras formas de empreendimento coletivo.
- 2) Trabalho como fator central: o trabalho é considerado o principal fator gerador de valor nos empreendimentos.
- 3) Ênfase na solidariedade, cooperação e envolvimento comunitário: as duas abordagens destacam a solidariedade e a cooperação como princípios orientadores entre indivíduos, e valorizam o envolvimento comunitário para fortalecer a ação coletiva no âmbito local, visando ao enfrentamento de problemas comuns.
- 4) Autogestão e democracia econômica: estímulo à participação ativa de trabalhadores e demais membros nas decisões econômicas e na gestão dos recursos das organizações coletivas, buscando uma distribuição mais equitativa dos benefícios econômicos gerados.
- 5) Eixo estratégico de atuação governamental: os dois conceitos chegaram a representar, de formas distintas, eixos de ação para o planejamento de políticas nacionais e subnacionais, inclusive com o apoio de organizações multilaterais de cooperação.

No entanto, pode-se também dizer que as duas concepções possuem distinções relevantes. Enquanto a economia social na Europa está mais estabelecida e integrada ao sistema econômico *mainstream*, com organizações que operam em setores diversos e que estão sujeitas a regulamentações e políticas próprias, a economia solidária na América Latina continua a ser evocada como alternativa de organização socioeconômica dos trabalhadores, cujas experiências possuem distintos níveis de formalização e enfrentam desafios específicos na busca por inclusão e justiça social pela via do trabalho, mesmo com baixo grau de institucionalização na maioria dos países da região. O quadro 2 traz uma sistematização das quatro principais dimensões de diferenciação entre as concepções conforme abordado ao longo deste texto.

QUADRO 2**Distinções principais entre os conceitos de economia social e economia solidária**

Dimensões de análise	Economia social	Economia solidária
Contexto histórico e geográfico	Emergiu em um contexto de industrialização e desigualdades sociais na Europa, sob influência das ideias socialistas/cooperativistas.	Surgiu na América Latina no final do século XX, influenciada por movimentos sociais, teorias de libertação e experiências de resistência à pobreza, ao neoliberalismo e à globalização econômica.
Formas de organização	Cooperativas, mutualidades e associações voluntárias.	Cooperativas de trabalho, grupos de consumo e de finanças solidárias, associações comunitárias e redes de trocas ou comercialização.
Diretrizes normativas	Equidade social, inclusão econômica, utilidade social e solidariedade.	Solidariedade comunitária, autogestão, geração de trabalho e renda e resistência ao modelo econômico dominante.
Reconhecimento institucional	Mais institucionalizada e reconhecida legalmente, com políticas públicas de apoio vinculadas a direitos sociais.	Menos institucionalizada, enfrenta desafios significativos de reconhecimento e apoio governamental.

Elaboração do autor.

6 CONCLUSÃO

Embora tenham surgido em contextos históricos e geográficos específicos, os conceitos de economia social, na Europa, e economia solidária, na América Latina (e no Brasil, em particular), apresentam convergências e complementaridades relevantes. Pode-se afirmar que entre as principais diretrizes convergentes estão o compartilhamento de uma visão crítica do sistema econômico dominante e a busca por formas mais justas de organização da economia, cujos preceitos de atuação de seus atores se baseiam em: i) organização política dos trabalhadores; ii) trabalho como fator central; iii) ênfase na solidariedade, cooperação e envolvimento comunitário; iv) autogestão e democracia econômica; e v) eixo estratégico de atuação governamental. Tais aspectos têm inspirado diálogos e intercâmbios entre os dois campos – inclusive com o uso frequente do termo economia social e solidária –, ampliando as possibilidades de aprendizado mútuo e de construção de alternativas econômicas transformadoras.

TEXTO para DISCUSSÃO

No entanto, algumas diferenças também foram destacadas neste estudo, perpassando os seguintes aspectos: i) contexto histórico-geográfico; ii) formas organizativas; iii) bases normativas; e iv) reconhecimento institucional. Em síntese, a economia social surgiu na Europa no século XIX, influenciada pelo contexto da Revolução Industrial e pelas ideias socialistas e cooperativistas da época. Sua evolução contribuiu na formulação das bases do Estado de bem-estar social no século seguinte, o que favoreceu uma institucionalização própria. Atualmente, as iniciativas de economia social conformam um setor reconhecidamente importante da Comunidade Europeia, sobretudo em países como França, Espanha, Portugal e Itália.

Por sua vez, a economia solidária emergiu na América Latina no século XX, influenciada por movimentos sociais de resistência à pobreza, ao neoliberalismo e à globalização econômica, além de ser objeto da intervenção de governos progressistas. Suas experiências se caracterizam basicamente pela forma de redes de cooperação informais, incluindo pequenas cooperativas de produção e de prestação de serviços, grupos de consumo, microfinanças e outras atividades baseadas na autogestão. A economia solidária também é reconhecida por sua ênfase na proteção ambiental, na valorização cultural e no desenvolvimento comunitário, atuando em diferentes setores e refletindo as preocupações centrais dos movimentos sociais em termos de incidência territorial. Embora tenha havido avanços significativos no início do século XXI em termos de políticas públicas em alguns países latino-americanos, tais como Brasil, Argentina, Uruguai e Equador, a economia solidária segue com desafios quanto ao reconhecimento institucional e ao acesso a recursos públicos e privados.

Apesar dessas particularidades, as interações e articulações no âmbito dos dois conceitos são fundamentais para extrapolar os limites dos empreendimentos individuais, bem como promover políticas públicas e marcos legais que legitimem suas iniciativas. É importante, todavia, notar que a relação entre os trabalhadores e o cenário político nacional nem sempre ocorre de maneira linear ou isenta de conflitos, muitas vezes exigindo posturas contestadoras, reivindicatórias e propositivas por parte dos demandantes.²⁵

Por fim, ressalta-se a necessidade de novas pesquisas que aprofundem a compreensão das especificidades inerentes aos conceitos de economia social e economia solidária, levando em conta seus distintos contextos territoriais e institucionais. Investigações comparativas e aprofundadas sobre casos e experiências em curso podem

25. Conferir Silva (2020), mais precisamente o capítulo que trata da construção do movimento social de economia solidária no Brasil e seus repertórios de ação coletiva.

auxiliar na identificação de como cada modelo pode inspirar novas práticas coletivas e políticas públicas que respeitem as necessidades e potencializem as condições de cada região, na busca por um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, L. G. **Ideias, interesses e instituições na formação de agendas públicas: o caso do programa de economia solidária.** 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CASTEL, R. **A metamorfose da questão social.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CESE – COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU. **Evolução recente da economia social na União Europeia.** Lisboa: Cese, 2013.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Business in the “economie sociale” sector:** Europe’s frontier-free market. Brussels: EC, 1989. Disponível em: <https://aei.pitt.edu/4085/1/4085.pdf>.

CORAGGIO, J. L. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. *In*: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (Org.). **Economia dos setores populares:** entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Política social y economía del trabajo.** Estado de México: El Colegio Mexiquense, 2003.

COSTA, B. A. L. **Entre teoria e prática:** a experiência da economia solidária no Brasil a partir de uma abordagem internacional. 2013. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

CULTI, M. N. **O cooperativismo popular no Brasil:** importância e representatividade. Trabalho apresentado no Terceiro Congresso Europeu de Latinoamericanistas, Amsterdã, Holanda, 2002.

CUNHA, G. C. **Economia solidária e políticas públicas:** reflexões a partir do programa Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. **Outras políticas para outras economias.** Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DAL RI, N. M. (Org.). **Economia solidária:** o desafio da democratização das relações de trabalho. São Paulo: Arte e Ciência, 1999.

DEMO, P. **Solidariedade como efeito de poder.** São Paulo: Cortez, 2002.

TEXTO para DISCUSSÃO

DEMOUSTIER, D. **A economia social e solidária**: um novo modo de empreendimento associativo. São Paulo: Loyola, 2006.

FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. **Cooperativas campesinas y seguridad alimentaria**: un modelo vigente. [s.l.]: CEPAL; FAO, 2012. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/2bf73aad-d2c2-4143-a00d-aac996c2a1e7/content>.

GAIGER, L. I. Sentido e possibilidades da economia solidária hoje. *In*: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (Org.). **Economia dos setores populares**. Petrópolis: Vozes, 2000.

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

_____. A função capital da reciprocidade na economia solidária. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 18., 2023, Brasília. **Anais...** Brasília: Abet, 2023.

GERMER, C. A “economia solidária”: uma crítica marxista. **Revista Outubro**, n. 14, 2006.

HESPANHA, P. Interpretações sociológicas do trabalho decente na economia social e solidária. **Cadernos Ebape.BR**, v. 22, n. 3, 2024.

LAVILLE, J. L. **L'économie solidaire**. Paris: CNRS Éditions, 2011.

_____. **Origins and histories of the social and solidarity economy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, June 2022. (UNTFSSSE Knowledge Hub Draft Paper Series).

LAVILLE, J. L.; SILVA JÚNIOR, J. T. A economia solidária além da questão do trabalho. **Cadernos Ebape.BR**, v. 22, n. 3, 2024.

LOPES, A. Q. **Exposições universais parisienses oitocentistas**. Coimbra: FCTDC, 2007.

MARTINS, S. P. **Cooperativas de trabalho**. São Paulo: Atlas, 2014.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1999.

MONZÓN, J. L.; CHAVES, R. A. **La economía social en la Unión Europea**. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo de la Unión Europea, 2012.

MORAIS, L. P. **As políticas públicas de economia solidária (Esol)**: avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

_____. A internacionalização da economia social e solidária no âmbito da Organização das Nações Unidas: uma breve retrospectiva. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 72, p. 189-198, 2021.

NAMORADO, R. **Economia social em ação**. Coimbra: Almedina, 2014.

NEVES, E. F. **Percepções sobre as contradições e dificuldades de inserção e sobrevivência dos empreendimentos de economia solidária no mercado**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

PAGOTTO, C. A autogestão em cooperativas. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV**. São Paulo: Boitempo, 2019.

PALMA, V.; GONZÁLEZ, M. C. P. Génesis de la Economía Social desde una perspectiva histórica con especial referencia al marco teórico surgido en Francia. **Revista de Estudios Cooperativos**, n. 139, p. 1-18, 2021.

PEREIRA, C. A.; SILVA, S. P. **Economia solidária como vetor de extensão universitária: uma análise bibliográfica sobre a prática de incubação de cooperativas populares entre 2001 e 2021**. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2968).

PEREIRA, C. M.; SILVA, S. P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 53, 2012.

PINHO, D. B. **Economia e cooperativismo**. São Paulo: Saraiva, 1977.

QUIJANO, A. Sistemas alternativos de produção? In: SANTOS, B. S. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Porto: Afrontamento, 2003.

RAZETO, L. **De la economía popular a la economía de solidaridad en un proyecto de desarrollo alternativo**. Ciudad de México: Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1993.

_____. La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. **Persona y Sociedad**, v. 13, n. 2, 1999.

SANCHEZ, J. M. V. Introducción a la doctrina cooperativa: perspectiva histórica y doctrinal. **Deusto Estudios Cooperativos**, n. 13, p. 95-120, 2019.

SANTOS, B. de S. **Produzir para viver**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHNEIDER, J. O. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. São Leopoldo: Unisinos, 1999.

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

TEXTO para DISCUSSÃO

SINGER, P. **Uma utopia militante**: repensando o socialismo. [s.l.]: Vozes, 1998.

_____. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.

TAUILE, J. R. Do socialismo de mercado à economia solidária. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2002.

THOMPSON, W. **Labour rewarded**: the claims of labor and capital conciliated – or how to secure to labor the whole products of its exertions to secure to labor the whole products of its exertions. London: Printed for Hunt and Clarke, 1827.

VEIGA, S. **Cooperativismo**: uma revolução pacífica em ação. Rio de Janeiro: Fase, 2002.

WILSON, E. B. **Rumo à estação Finlândia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO