

LEGAL FRAMEWORK DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA NA AMÉRICA DO SUL – ANÁLISE DOS CASOS DO MERCOSUL E UNASUL

Daniel Francisco Nagao Menezes

Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)

Pós doutor em Economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Pós doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP)

Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9151-5699>

RESUMO

O artigo analisa processo de institucionalização da agenda da Economia Social e Solidária (ESS) na América Latina, estudando nos processos de integração regional da UNASUL e MERCOSUL. A pergunta de pesquisa consiste em responder como a ESS é utilizado na cooperação política regional na América do Sul e, quais são os impactos na construção de estruturas de governança regional de desenvolvimento social. A hipótese é que os processos regionais nos contextos institucionais da América do Sul utilizam uma concepção restrita de ESS que a define como instrumento de política social de combate à pobreza. Isso limita o potencial transformador da agenda da ESS. A proposta é uma ampliação do conceito de ESS com o fortalecimento das práticas socioprodutivas como alternativa ao desenvolvimento extrativista na região.

PALAVRAS-CHAVE: Regionalismo, Economia Social e Solidária, desenvolvimento, extrativismo, UNASUL, MERCOSUL, movimentos sociais transnacionais.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: F53, K33, K49, R11, R13.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: NAGAO MENEZES, Daniel Francisco: "Legal framework da Economia Social e Solidária na América do Sul – análise dos casos do MERCOSUL e UNASUL", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 311-336. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.40.24312

LEGAL FRAMEWORK OF THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY IN SOUTH AMERICA – ANALYSIS OF THE MERCOSUR AND UNASUR CASES

EXPANDED ABSTRACT

The article analyzes the construction of frameworks for regional policies of Social and Solidarity Economy (ESS) in the Union of South American Nations (UNASUR) and in the Southern Common Market (MERCOSUR). Regional cooperation has been one of the main political responses of South American governments and societies to the growing social and political resistance to neoliberal policies. After the failure of the Free Trade Area of the Americas (FTAA) project promoted by the US in 2005, there was a proliferation of regional integration initiatives: the Bolivarian Alliance for the Americas (ALBA) in 2004; UNASUR in 2008, the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) in 2010. In the context of these regional policy debates, ideas such as the SSE, which seek alternatives to market-based development, are well received. This has revitalized the debate on the potential of regionalism as a means of promoting development, regional governance and increasing political autonomy in shaping the future trajectories of globalization processes (Riggirozzi & Tussie, 2012; Vivares, 2014).

The adoption of an SSE agenda by UNASUR and MERCOSUR is part of this broader process of politicization of regionalism that changed the terms of the debate on regional integration in the context of political and social resistance to the US-led Washington Consensus. New groupings such as UNASUR are “post-neoliberal” entities insofar as they are driven by political, productive and social objectives and not strictly economic (and more specifically free trade) objectives (Sanahuja, 2010). Instead of following pre-established ideas or recipes of what integration should be, post-hegemonic regionalism (Riggirozzi, Tussie, 2012) becomes a set of open, exploratory and pragmatic processes. MERCOSUR has also undergone a post-neoliberal shift, although it still remains largely about market integration. In the “Buenos Aires Consensus” of 2003, Brazil and Argentina adopted social policy and development goals for the bloc – to face the challenges of poverty, social cohesion and inequality through the generation of employment and education. After the failure of the FTAA process, MERCOSUR acquired a more clearly defined identity as an aspirational political bloc. The incorporation of Venezuela in 2013 and its suspension in 2017 reinforces the political potential of the bloc.

Post-liberal regionalism is shaped by a set of conflicting forces and tensions. On the one hand, at UNASUR there is no agreement on the basic understanding of a common economic and/or development strategy for the regional bloc. In fact, competing models coexist. MERCOSUR aims at economic diversification and integration through regional production chains

with a strong role for a developmental state in this process. The Andean countries that make up the Pacific Alliance specialize in primary extractive sectors to serve a global market and free trade policies (Briceño Ruiz, 2013; Quiliconi, 2014), especially aimed at Asia (Vadell, 2013).

On the other hand, the advances achieved in terms of social inclusion, poverty eradication and inequality reduction are in tension with the erosion of individual and collective rights, as well as the rights of Mother Nature, in relation to the harmful consequences of the expansion of the extractive industry. . The advance of extractivism as a form of “accumulation by dispossession” (Harvey, 2004) is taking place in all South American countries, regardless of the political orientation of their governments (Bebbington, 2012). Some of the most notable consequences of this are the increasing visibility of adverse health effects caused by the use of pesticides in intensive monocultures (Barri, 2010), forced displacement of local populations and land grabbing practices linked to the extension of agricultural areas (Borras et al., 2012; Brent, 2015) or the devastating socio-ecological implications of large-scale mining, industrial forestry, and infrastructure megaprojects (Saguier 2012; Saguier, Gerlak, 2015). Understanding the interrelationships between regionalism and development is to bring to light the power relations and conflicts that occur between public and private actors around the construction, resistance and legitimation of rules and practices of territorial governance.

These unresolved tensions between demands, expectations and meanings of “development” are also reflected in the discursive space of the Social and Solidarity Economy. In general terms, ESS refers to a set of practices with a social purpose that contribute to the construction of a new way of thinking and doing economics, but as we describe below, there is a significant variation in the way the ESS is framed and used. . The ongoing efforts to incorporate an SSE agenda are unprecedented in the longer and more recent histories of Latin American regional cooperation. This makes the evaluation of SSE regional cooperation particularly important and urgent, namely to explore the potentialities and limitations of this policy area in the construction of a regional framework of policies and development instruments through regional cooperation processes.

The article, therefore, examines how the socio-productive ideas and practices identified as SSE are being incorporated into regional political cooperation in UNASUR and MERCOSUR. We asked how the SSE agenda is being adopted and used in practice and what implications this has for building regional development policy frameworks.

We recognize that there is a methodological difficulty in defining the scope of ESS policies for analysis. This is because the scope and limitations of SSE policies are equally influenced by the direct and indirect results of policies in other areas carried out at regional and national

levels. Added to this is the fact that the breadth of the SSE agenda does not allow an easy demarcation of the field of action of these policies. Given these difficulties, we focus only on programs and initiatives undertaken by UNASUR and MERCOSUR that are explicitly framed in the SSE language. For this reason, our analysis should be seen as a first step within a comprehensive assessment.

The argument is that the adoption of an SSE agenda has opened political and political space to explore new cooperation mechanisms for social inclusion as part of regional cooperation efforts. However, so far this regional cooperation has been based on a narrow conception of SSE as a social policy aimed at eradicating poverty. This SSE approach overlooks much of the transformative potential of SSE ideas and practices to address and overcome the limitations of current economic development paradigms, both neoliberal and neo-developmental. By selectively legitimizing certain solidarity economy practices to the detriment of others, the incorporation of an SSE agenda into regional integration processes is itself a practice of SSE discursive production.

The text is organized as follows. First, we present ESS as an umbrella concept that brings together different forms and experiences of community-based reciprocity economy. We propose two archetypal SSE approaches to define a conceptual framework to further explore the role of the SSE agenda in building the relationship between regionalism and development. Second, we researched and discussed the SSE programs and instruments found in UNASUR and MERCOSUR. Its characteristics are identified in terms of which socio-productive practices are considered SSE and which regional governance institutions host, define and implement this agenda. In the conclusion, we reflect on the implications of the treatment of the SSE agenda in these regional processes for the perspectives of building integrated policy frameworks for development.

KEYWORDS: Regionalism, Social and Solidarity Economy, development, extractivism, UNASUR, MERCOSUR, transnational social movements.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Atores, ideias e escopo da perspectiva da ESS. 2.1. ESS como um projeto transformador. 2.2. ESS como Inclusão Social. 3. Quadros de Políticas Regionais de ESS: Desenvolvimento social e oportunidades perdidas de integração. 3.1. UNASUL. 3.2. MERCOSUL. 4. Desafios à agenda da ESS. 5. Conclusões. Referências.

1. Introdução

O artigo analisa a construção de marcos de políticas regionais de Economia Social e Solidária (ESS) na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A cooperação regional tem sido uma das principais respostas políticas dos governos e sociedades sul-americanas à crescente resistência social e política às políticas neoliberais. Após o fracasso do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) promovido pelos EUA em 2005, houve uma proliferação de iniciativas de integração regional: a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) em 2004; a UNASUL em 2008, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010. No contexto desses debates de política regional, ideias como a ESS, que buscam alternativas ao desenvolvimento baseado no mercado, são bem recebidas. Isso revitalizou o debate sobre o potencial do regionalismo como meio de promover o desenvolvimento, a governança regional e aumentar a autonomia política na configuração das trajetórias futuras dos processos de globalização (Riggirozzi & Tussie, 2012; Vivares, 2014).

A adoção de uma agenda de ESS pela UNASUL e MERCOSUL faz parte desse processo mais amplo de politização do regionalismo que mudou os termos do debate sobre a integração regional no contexto de resistência política e social ao Consenso de Washington liderado pelos EUA. Novos agrupamentos como a UNASUL são entidades “pós-neoliberais” na medida em que são movidos por objetivos políticos, produtivos e sociais e não por objetivos estritamente econômicos (e mais especificamente de livre comércio) (Sanahuja, 2010). Em vez de seguir ideias ou receitas pré-estabelecidas do que a integração deveria ser, o regionalismo pós-hegemônico (Riggirozzi & Tussie, 2012) torna-se um conjunto de processos abertos, exploratórios e pragmáticos. O MERCOSUL também passou por uma mudança pós-neoliberal, embora ainda permaneça em grande parte sobre integração de mercado. No “Consenso de Buenos Aires” de 2003, Brasil e Argentina adotaram metas de política social e de desenvolvimento para o bloco – enfrentar os desafios da pobreza, coesão

social e desigualdade por meio da geração de emprego e educação. Após o fracasso do processo da ALCA, o MERCOSUL adquiriu uma identidade mais claramente definida como um bloco político aspiracional. A incorporação da Venezuela em 2013 e sua suspensão em 2017, reforça o potencial político do bloco.

O regionalismo pós-liberal é moldado por um conjunto de forças e tensões conflitantes. Por um lado, na UNASUL não há acordo sobre o entendimento básico de uma estratégia econômica e/ou de desenvolvimento comum para o bloco regional. Na verdade, coexistem modelos concorrentes. O MERCOSUL visa a diversificação econômica e a integração por meio de cadeias produtivas regionais com forte atuação de um Estado desenvolvimentista nesse processo. Os países andinos que compõem a Aliança do Pacífico se especializam em setores extrativos primários para atender um mercado global e políticas de livre comércio (Briceño Ruiz, 2013; Quiliconi, 2014), especialmente voltadas para a Ásia (Vadell, 2013). Embora a UNASUL sofra um processo de “esvaziamento” com a saída de vários membros (Antunes, 2021) e, o MERCOSUL não consiga superar as críticas contra sua eficiência em promover a integração no cone sul, são dois exemplos válidos para demonstrar a dinâmica regional.

Por outro lado, os avanços alcançados em termos de inclusão social, erradicação da pobreza e redução da desigualdade estão em tensão com a erosão dos direitos individuais e coletivos, bem como dos direitos da Mãe Natureza, em relação às consequências nefastas da expansão da indústria extrativa. O avanço do extrativismo como forma de “acumulação por espoliação” (Harvey, 2004) está ocorrendo em todos os países sul-americanos, independentemente da orientação política de seus governos (Bebbington, 2012). Algumas das consequências mais notáveis disso são a crescente visibilidade dos efeitos adversos à saúde causados pelo uso de agrotóxicos em monoculturas intensivas (Barri, 2010), deslocamento forçado de populações locais e práticas de grilagem ligadas à extensão das áreas agrícolas (Borras et al., 2012; Brent, 2015) ou as devastadoras implicações socioecológicas da mineração em grande escala, da silvicultura industrial e dos megaprojetos de infraestrutura (Saguié 2012; Saguié & Gerlak, 2015). Compreender as inter-relações entre regionalismo e desenvolvimento é trazer à tona as relações de poder e os conflitos que ocorrem entre atores públicos e privados em torno da construção, resistência e legitimação de regras e práticas de governança territorial.

Essas tensões não resolvidas entre demandas, expectativas e significados de “desenvolvimento” também se refletem no espaço discursivo da Economia Social e Solidária. Em termos gerais, a ESS refere-se a um conjunto de práticas com finalidade social que contribuem para a construção de uma nova forma de pensar e fazer economia, mas como descrevemos a seguir há uma variação significativa na forma como a ESS é enquadrada e utilizada. Os esforços contínuos para incorporar uma agenda de ESS

são sem precedentes nas histórias mais longas e recentes da cooperação regional latino-americana. Isto torna a avaliação da cooperação regional da ESS particularmente importante e premente, nomeadamente para explorar as potencialidades e limitações desta área política na construção de um quadro regional de políticas e instrumentos de desenvolvimento através de processos de cooperação regional.

O artigo, portanto, examina como as ideias e práticas socioproductivas identificadas como ESS estão sendo incorporadas na cooperação política regional na UNASUL e no MERCOSUL. Perguntamos como a agenda da ESS está sendo adotada e usada na prática e que implicações isso traz para a construção de estruturas regionais de política de desenvolvimento.

Reconhecemos que há uma dificuldade metodológica de definir o escopo das políticas de ESS para análise. Isso ocorre porque o escopo e as limitações das políticas de ESS são igualmente influenciados pelos resultados diretos e indiretos das políticas em outras áreas realizadas nos níveis regional e nacional. Acrescente-se a isso o fato de que a amplitude da agenda da ESS não permite uma fácil demarcação do campo de ação dessas políticas. Dadas essas dificuldades, nos concentramos apenas em programas e iniciativas empreendidos pela UNASUL e MERCOSUL que são explicitamente enquadrados na linguagem da ESS. Por essa razão, nossa análise deve ser vista como um primeiro passo dentro de uma avaliação abrangente.

O argumento é que a adoção de uma agenda de ESS abriu espaço político e político para explorar novos mecanismos de cooperação para a inclusão social como parte dos esforços de cooperação regional, como por exemplo o Estatuto das Cooperativas do Mercosul, que cria a necessidade de mudanças concretas na legislação de cada país membro para permitir a constituição de cooperativas regionais ou transfronteiriças e, até o momento, somente o Uruguai realizou parte das mudanças necessárias. No entanto, até agora essa cooperação regional tem sido baseada em uma concepção estreita da ESS como política social voltada para a erradicação da pobreza. Essa abordagem da ESS deixa de lado muito do potencial transformador das ideias e práticas da ESS para abordar e superar as limitações dos atuais paradigmas de desenvolvimento econômico, tanto neoliberais quanto neo-desenvolvimentistas. Ao legitimar seletivamente certas práticas de economia solidária em detrimento de outras, a incorporação de uma agenda de ESS nos processos de integração regional é em si uma prática de produção discursiva de ESS.

O texto está organizado da seguinte forma. Em primeiro lugar, apresentamos a ESS como um conceito guarda-chuva que reúne diferentes formas e experiências de economia de reciprocidade baseada na comunidade. Propomos duas abordagens arquetípicas da ESS para definir uma estrutura conceitual para posteriormente explorar o papel da agenda da ESS na construção da relação entre regionalismo e desenvol-

vimento. Em segundo lugar, pesquisamos e discutimos os programas e instrumentos de ESS encontrados na UNASUL e no MERCOSUL. Suas características são identificadas em termos de quais práticas socioprodutivas são consideradas ESS e quais instituições de governança regional hospedam, definem e implementam essa agenda. Na conclusão refletimos sobre as implicações do tratamento da agenda da ESS nesses processos regionais para as perspectivas de construção de marcos políticos integrados para o desenvolvimento.

2. Atores, ideias e escopo da perspectiva da ESS

A ESS é a mais recente cristalização de diferentes estratégias de sobrevivência e resistência de grupos sociais que historicamente foram excluídos do “desenvolvimento” econômico dominante, mas modelos econômicos alternativos e trocas solidárias não são novidade na América Latina. As crises sociais e econômicas geradas por décadas de reformas neoliberais na América Latina reviveram práticas de produção, troca, consumo e financiamento solidário que se baseiam em legados culturais diversos e duradouros na região.

As ideias cooperativas europeias influenciaram as origens do movimento cooperativo latino-americano desde o início do século XX. Este rico capítulo da história social latino-americana encontra sua expressão mais recentemente em mobilizações sociais como o movimento de fábricas recuperadas por seus trabalhadores desempregados na Argentina (Rebón, 2007). Outras estratégias de sobrevivência incluem mercados comunitários baseados em trocas e trocas sociais e cooperativas. Um ator chave no movimento cooperativo latino-americano é a organização Cooperatives of the Americas, representante regional da Aliança Cooperativa Internacional (ICA), que busca equilibrar o denominado “cooperativismo empresarial” do “cooperativismo popular” (Menezes, 2021).

As culturas indígenas também contribuem com seu conhecimento de economias baseadas na reciprocidade comunitária para nossa compreensão da ESS (Alvarez Quispe, 2012); e os conceitos associados de Buen Vivir forneceram fundamentos jurídicos e ético-morais para as novas constituições da Bolívia e do Equador (Breton et al, 2014; Gudynas, 2011; Huanacuni Mamani, 2010). Além disso, grupos feministas como a Rede Internacional de Gênero e Comércio e a Rede Latino-Americana de Mulheres Transformando a Economia (REMTE) enriqueceram a ESS com contribuições da economia do cuidado e da economia feminista (Carrasco, 2006). O movimento camponês, articulado regionalmente na Coordenação de Organizações Rurais (CLOC) e Via Campesina globalmente, faz outra contribuição fundamental

para a ESS com o quadro de soberania alimentar e produção agroecológica (Barkin, 2013). Todas essas diferentes trajetórias aprofundam e matizam o campo da ESS com suas perspectivas e essa pluralidade reflete as diferentes práticas que são enquadradas por pesquisadores e ativistas como ESS, que inclui várias formas de produção cooperativa, consumo ético, banco de tempo, instrumentos de microcrédito e desenvolvimento sustentável práticas, entre outros.

Nesse sentido, a ESS é um conceito guarda-chuva que é tanto uma forma de descrever essas diversas expressões de práticas socioprodutivas focadas em princípios de reciprocidade e solidariedade, quanto uma estrutura mobilizadora que muitos grupos adotaram e com a qual se identificam. As redes transnacionais da ESS compostas por organizações sociais e acadêmicas têm sido fundamentais na geração e disseminação da linguagem da ESS. Eles atuam como intermediários entre diferentes tradições de economia solidária e lutas sociopolíticas, em um esforço para construir uma linguagem comum que forneça uma estrutura para entender como diversas estratégias se encaixam em um projeto transformador e impactam nos processos institucionais nacionais e internacionais. Ou seja, a ESS aparece como um quadro interpretativo que fornece uma linha de base de inteligibilidade entre diferentes iniciativas, mas também permite a articulação discursiva, ação coletiva entre diferentes grupos sociais, visibilidade e advocacia por organizações de ESS (Menezes, 2022).

Entre as principais redes de ESS na América Latina está a Rede Intercontinental para a Promoção de Economias Sociais e Solidárias (RIPESS), uma rede intercontinental desde 1997 que liga redes de Economia Social e Solidária em todas as regiões do mundo. Na América Latina e Caribe é composto por duas redes regionais, sete redes nacionais e 10 organizações subnacionais, nacionais ou latino-americanas, com base em um total de 12 países. Outro centro importante de organização da ESS na região é a Rede de Pesquisadores Latino-Americanos de Economia Social Solidária (RILESS), uma rede de pesquisadores comprometidos em desenvolver um debate conceitual e pesquisa sobre economia social a partir de uma perspectiva latino-americana. Outras redes priorizam a capacitação dos produtores e a visibilidade da economia social, como a Rede Latino-Americana de Marketing de Base Comunitária (RELACC) ou a mobilização em torno de processos de integração regional como o Programa MERCOSUL Social e Solidário. Mais recentemente, o CIRIEC Internacional vem despontando na região através da forte atuação acadêmica das seções nacionais da região (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica e México), se transformando em uma das principais instituições de difusão e conhecimento científico sobre ESS.

Não há necessariamente um consenso dentro da comunidade da ESS sobre se a Economia Social e Solidária oferece uma alternativa pós-capitalista ou se cons-

tituiu um conjunto de práticas econômicas redistributivas em harmonia com uma economia de mercado reformada (Menezes, Anunciação & Sousa, 2021). Apesar das diferenças de opinião sobre este ponto, as redes de ESS fizeram progressos significativos na abertura do debate nos espaços políticos internacionais. A RIPESS coordenou uma consulta global com seus membros para desenvolver recomendações para a agenda de desenvolvimento pós-2015 da ONU, acordando um conjunto de indicadores de desenvolvimento na perspectiva da ESS (RIPESS, 2014).

A incorporação de ideias e práticas de ESS nos processos de integração regional sul-americana é uma tendência recente e sem precedentes. A linguagem ESS está sendo adotada pelos governos latino-americanos para moldar as estruturas de políticas públicas para a cooperação. Este não é, no entanto, um processo linear ou inequívoco. A abrangência e maleabilidade do conceito de ESS, que reúne uma ampla pluralidade de práticas socioprodutivas, permite interpretações estratégicas e/ou seletivas do que constitui a ESS (Chiariello, Fonseca & Morais, 2021).

Com efeito, não se pode presumir que a ESS promovida pelas redes transnacionais no continente permaneça inalterada à medida que permeia novos espaços institucionais de integração regional. Por outro lado, argumentamos que a incorporação da ESS em plataformas como a UNASUL e o MERCOSUL cria uma construção específica da ESS, que traz diferentes implicações para a construção de consensos e estratégias de integração para o desenvolvimento. Com base nesse diagnóstico, identificamos duas concepções arquetípicas de ESS envolvidas nos processos de integração em andamento

2.1. ESS como um projeto transformador

A primeira visão pode ser categorizada como uma abordagem transformadora, que concebe a ESS como uma oportunidade política para alavancar o apoio à criação de novos paradigmas econômicos além do sistema capitalista “individualista” de hoje (Coraggio, 2011). É mais do que uma estratégia de combate à pobreza: é a base econômica alternativa para a construção de uma sociedade solidária. O atual contexto regional é favorável à ampliação de formas mais horizontais de relações econômicas e sociais que desafiam a organização capitalista. O alinhamento de governos progressistas em prol de políticas socialmente inclusivas e integração regional não tem precedentes na América Latina. No entanto, o processo de construção de uma ESS é “de baixo para cima”, gradual e impulsionado por empreendimentos solidários, geridos pelos trabalhadores e de propriedade coletiva (Montoya, 2012:24). De acordo com essa visão, promovida por movimentos sociais e pesquisadores, a ESS é uma forma

de pessoas “excluídas e empobrecidas pelo sistema capitalista” resolverem problemas de renda e emprego; não é vista como uma agenda fechada, mas como um processo gradual e dinâmico de construção de movimentos sociais transformadores (Kawano, 2013:21); e uma coalizão discursiva que explora as contradições dos processos nacionais em curso na América do Sul e as agendas regionais visando à construção de um novo paradigma econômico.

Os proponentes da ESS sugerem, portanto, que não é apenas uma forma de abordar a pobreza, a exclusão social e a degradação ambiental; também busca mudar a estrutura que os causa, e implica a colaboração entre diferentes lutas sociopolíticas (Montoya, 2012:39). O fio que une esses esforços é uma oposição à lógica capitalista, que tem em seu “núcleo os princípios do mercado e da acumulação sem limites” (Coraggio, 2011). Em suma, é uma estrutura analítica e política que une diversos conceitos como *buen vivir*, soberania alimentar e cooperativismo como parte de um projeto transformador (Kawano, 2013).

2.2. ESS como Inclusão Social

Na segunda visão, a ESS pode ser caracterizada como um meio para criar formas mais socialmente inclusivas de desenvolvimento capitalista. O panorama das práticas socioprodutivas mencionadas nesta concepção de ESS é mais limitado do que o anterior, incluindo cooperativas ou serviços de apoio mútuo a atividades produtivas de pequena escala, etc. O foco mais limitado em um tipo específico de produção torna este conceito de ESS mais facilmente incorporada nas plataformas de políticas, bem como mais fácil de avaliar o desempenho das políticas com base em indicadores como empregos criados, taxas de poupança, fortalecimento das capacidades organizacionais, marketing, acesso a fontes de financiamento tanto de solidariedade, instrumentos públicos ou de mercado, etc. Ou seja, os beneficiários de programas de ESS e parâmetros de sucesso ou fracasso de políticas são mais bem definidos e limitados nesta visão de ESS do que quando entendidos como um paradigma econômico alternativo.

Esta concepção de ESS, enquadrada como política social, está em consonância com uma forma de intervenção pública focada nos segmentos mais vulneráveis da população, ou como parte de uma abordagem mais ampla que visa aumentar a capacidade produtiva da sociedade através de políticas públicas em áreas como saúde, educação, habitação, etc. Ou seja, o foco está essencialmente na criação de políticas sociais para gerir os custos sociais da marginalidade em setores vulneráveis sob um modelo de desenvolvimento neoliberal.

Apresentando duas concepções de ESS marcadamente diferentes, argumentamos que estas são representações arquetípicas opostas que marcam os extremos de uma estrutura conceitual para analisar o potencial da ESS. A maioria das práticas de ESS ocupa uma posição intermediária nesse espectro. No entanto, como a próxima seção discute, como as ideias e práticas de ESS são incorporadas em estruturas de políticas regionais emergentes revela a contingência, a seletividade e as relações de poder em jogo.

Como destacamos na seção seguinte, as cooperativas têm sido enfatizadas como os principais impulsionadores da agenda da ESS do MERCOSUL e da UNASUL, mas o campo da ESS na verdade engloba praticantes e promotores de uma ampla gama de grupos da sociedade civil em áreas tão variadas como pesquisadores, ONGs, agricultores, padeiros, hoteleiros, movimentos sociais rurais e urbanos, agricultores orgânicos, designers gráficos e prestadores de serviços de água. Unindo camponeses, comunidades afrodescendentes e indígenas, feministas, anticapitalistas, ambientalistas e teólogos da libertação, o movimento ESS alcançou status internacional como um discurso transnacional e uma forma de entender a mudança política na América do Sul (Coraggio, 2011). Isso permitiu que algumas práticas de ESS fossem incorporadas nos quadros de políticas nacionais e regionais, mas não sem modificações na forma como o setor é concebido.

3. Quadros de Políticas Regionais de ESS: Desenvolvimento social e oportunidades perdidas de integração

A intenção aqui é entender especificamente como os discursos de políticas de ESS são implantados e implementados em nível de política regional, os impactos e os potenciais desafios levantados. O que fica claro é que, institucionalmente, a UNASUL e o MERCOSUL tratam os programas de ESS em grande parte como política social e não como política econômica; e que a ESS, especialmente as empresas cooperativas, aparecem de forma proeminente como impulsionadores-chave da integração regional, mas são deixadas de fora dos grandes projetos de regionalização. Em essência, quando a ESS é incorporada às estruturas de política regional, seu significado muda de uma lente analítica e política transformadora para uma abordagem reformista da inclusão social.

Muitos analistas de políticas apresentam a política social e/ou o desenvolvimento social como um processo oposto ou como uma reação contra a política econômica (Kanbur, 2006; Mkandawire, 2001) em que a ênfase está em adicionar novas polí-

ticas setoriais ajudar os prejudicados, não reconsiderar o desenho das políticas macroeconômicas e a organização do processo político (Elson, 2002). Uma abordagem alternativa (transformadora) propõe “incorporar questões sociais na política macroeconômica... com o objetivo de mudar e transformar os paradigmas dominantes e o equilíbrio das forças socioeconômicas” (Elson, 2002:01).

Essas diferentes perspectivas de como a política social é implementada refletem as clivagens no debate sobre políticas de ESS. As organizações da sociedade civil propõem conceitualmente a ESS como uma forma de reorganizar ou transformar as economias para que as necessidades sociais sejam priorizadas e “integradas”. No entanto, a nível de políticas, a agenda da ESS foi “adicionada” e reside quase exclusivamente em ministérios de desenvolvimento social ou ministérios recém-adicionados como uma estratégia de erradicação da pobreza. Em outras palavras, isso reflete uma perspectiva reformista da ESS e significa que planos econômicos e produtivos regionais maiores, liderados pelos ministérios das finanças e da economia, até agora não incorporaram uma agenda da ESS.

Os objetivos das políticas sociais e econômicas podem ser difíceis de separar, mas duas das principais diferenças entre eles são as populações que pretendem servir e os métodos – ou canais institucionais – pelos quais tais políticas são implementadas. Os quadros de políticas de ESS regionais de fato propõem uma mistura de objetivos de política econômica e social, no entanto, o método de implementação por meio de ministérios de desenvolvimento social e direcionamento de comunidades marginalizadas o coloca firmemente no domínio da política social. Por causa disso, argumentamos que a agenda da ESS não está bem-posicionada para transformar a política econômica dominante como originalmente imaginada por grupos da sociedade civil.

3.1. UNASUL

Embora a atenção à inclusão social e modelos alternativos de negócios tenham aumentado em nível regional na última década, um discurso específico de ESS é apenas aparente na política da UNASUL e do MERCOSUL. O foco no desenvolvimento social dentro da UNASUL foi institucionalizado em 2009 com a formação do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS). O trabalho da CSDS é realizado pelos ministros do desenvolvimento social dos países membros organizados em quatro grupos de trabalho que tratam de diferentes questões sociais: segurança alimentar e combate à fome e desnutrição; Economia Social e Solidária; proteção e promoção da segurança social; e Instrumentos de cooperação. Argentina e Paraguai são responsáveis por liderar o grupo de trabalho da ESS.

Em comparação com o quadro de políticas proposto pelo MERCOSUL para abordar o setor da ESS, o trabalho da UNASUL é menos desenvolvido. O grupo de trabalho de ESS até agora propôs uma combinação de objetivos de política social e econômica: criar um banco de dados de profissionais de ESS; desenvolver plano de comunicação para visibilizar o setor da ESS; acolher trocas de conhecimento e treinamentos; desenvolver processos de avaliação, promover a inclusão financeira, desenvolver projetos produtivos e infraestrutura em zonas de fronteira, criar espaços para comercialização de produtos, aumentar a qualidade e escala de produção. No entanto, a UNASUL colocou uma ênfase notável na erradicação da pobreza, algo que a ESS é vista como uma ferramenta a ser alcançada e os canais de implementação de políticas são principalmente agências de desenvolvimento social que visam a pobreza e as comunidades excluídas. Além disso, o comparecimento inconsistente às duas últimas reuniões de chefes de Estado da UNASUL – em Lima, em novembro de 2012, onde a presidente Fernandez de Kirchner da Argentina enviou um representante em seu lugar, assim como a presidente Dilma Rousseff do Brasil, Hugo Chávez da Venezuela e Evo Morales da Bolívia; e em Paramaribo, agosto de 2013, onde representantes não chefes de Estado foram novamente enviados pela Argentina, Chile, Uruguai e Colômbia – combinado com a suspensão temporária do Paraguai após o golpe de 2012, isso pode ter paralisado o progresso na agenda da ESS. Os impactos reais da incorporação formal da ESS no quadro de políticas da UNASUL, portanto, continuam a ser vistos quando este artigo foi escrito. No entanto, a abordagem até agora tem sido baseada em uma interpretação amplamente reformista da ESS, usando-a como um band-aid em comunidades marginais e empobrecidas, e não como uma maneira de erradicar a causa dessa pobreza no centro do sistema econômico.

Isso contrasta com o progresso relativamente maior alcançado em outros conselhos da UNASUL, em particular o Conselho de Defesa e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) com a incorporação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) para coordenar e promover políticas de desenvolvimento de infraestruturas nas áreas dos transportes, energia e comunicações.

O CSDS está desconectado do COSIPLAN e a agenda da SSE não foi incluída neste projeto. Há acentuadas assimetrias nesse processo no que diz respeito à contratação de empresas de engenharia para grandes obras de infraestrutura em rodovias e usinas hidrelétricas. A maioria das obras contratadas são empresas brasileiras (Petrobrás, Vale, Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez), que estão sendo promovidas pelo Estado brasileiro por meio de seu Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES serve como instrumento de apoio à transnacionalização dos interesses empresariais brasileiros na América do Sul (Sagui,

2012). A integração de infraestrutura pode servir como outro motor para a regionalização de uma agenda de ESS, por meio de uma política coordenada de fornecedores de cooperativas sociais ao longo das cadeias de valor do setor de infraestrutura. Isso exigiria reequilibrar a equação da distribuição de custos e benefícios da integração da infraestrutura de acordo com critérios geográficos, mas também socioeconômicos. O que está claro é que a ESS é implementada apenas como parte de uma estratégia de integração regional ao nível da política social. Em outras palavras, a ESS é incorporada à margem do projeto de integração regional mais amplo; o núcleo dos esforços de integração produtiva e econômica perseguidos pelo COSIPLAN não são transformados ou mesmo influenciados pelas ideias da ESS.

3.2. MERCOSUL

O discurso de ESS é articulado por uma variedade de organizações dentro do MERCOSUL, mas há dois órgãos principais desenvolvendo uma plataforma de política regional que aborda especificamente o setor de ESS. São eles o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e o Conselho Especial de Cooperativas do MERCOSUL (RECM). O ISM, em particular, apresenta os programas de ESS como parte de uma agenda de desenvolvimento social mais ampla que tem sido visível no âmbito da política do MERCOSUL desde a formação do Conselho de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS) em 2000 (Varillas, 2012). A RECM, por outro lado, tem sido uma importante organização protagonista da agenda da ESS que promove as empresas cooperativas como motores viáveis de desenvolvimento econômico e social, mas teve que lutar para ser ouvida fora das instituições de política social. No que pode ser visto como uma perspectiva um pouco mais transformadora do que a da UNASUL, tanto o ISM quanto o RECM enquadram a ESS como um meio de facilitar a integração produtiva regional, mas o envolvimento com o Grupo de Integração Produtiva (GIP), que supervisiona iniciativas de integração mais amplas em uma variedade de setores foi limitado.

O ISM, criado em 2007 no âmbito institucional do MERCOSUL Social, apresentou um projeto denominado Economia Social e Solidária para a Integração Regional, cujo objetivo é a inclusão social de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, laboral ou produtiva em áreas de fronteira (ISM). Os principais componentes deste programa incluem a construção de centros de promoção da Economia Social e Solidária (Centros de Promoción de la Economía Social y Solidaria, CPESS) e o apoio a iniciativas locais que desenvolvam as cadeias de valor econômico, social, ambiental e cultural em zonas de fronteira, onde predomina a pobreza e

a vulnerabilidade social. O piloto deste projeto, denominado Economia Social da Fronteira, foi iniciado no Uruguai em 2007 e administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social do Uruguai (MIDES) em colaboração com o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A próxima fase que envolve Argentina, Uruguai, Brasil e Paraguai foi submetida e aprovada pela RMADS e aguarda aprovação de financiamento do FOCEM. Embora este projeto ainda esteja planejado, aqui também o golpe no Paraguai, onde está localizado o escritório do ISM, atrasou significativamente esse trabalho (ISM, 2012).

O principal objetivo do programa piloto de Economia Social da Fronteira no Uruguai foi fortalecer as comunidades de fronteira com projetos de Economia Social (MIDES). No entanto, o apoio aos empreendimentos solidários oferecido não foi bem desenvolvido. A proposta do programa refere que o programa pretende oferecer apoio técnico e econômico às pequenas empresas, preferencialmente associativas, para a constituição de pequenas redes microrregionais de intercâmbio comercial na fronteira e melhor compreensão destes mercados microrregionais (MIDES). Falta uma definição clara de Economia Social e Solidária e apenas um requisito preferencial de participação é articulado. A avaliação independente do programa revela que o número de empresas geridas individualmente aumentou ao longo do programa e apenas 4,2% dos participantes se engajaram no comércio além da fronteira com a Argentina ou o Brasil (Moreno et. al., 2011:29), oferecendo perspectivas mínimas de integração produtiva de natureza transformadora.

Este projeto no Uruguai implantou a ESS como um programa de erradicação da pobreza, não uma mudança generalizada na estratégia de produção. Assim, foi executado como política social sob o guarda-chuva dos Programas de Atenção à Emergência Social (PANES) nacionais (criado em 2005) e a população-alvo eram indivíduos que vivem na pobreza, em vez de setores dinâmicos da economia onde a transformação das tendências dominantes pode ocorrer. E o número de participantes que vivem acima da linha de pobreza nacional não poderia ultrapassar 30% do total de participantes (Moreno, et. al., 2011: 5). O alcance projetado do programa visava 400 domicílios, aproximadamente 1.700 indivíduos e a criação de 100 empreendimentos produtivos (MIDES). Em última análise, apenas 65 projetos foram financiados (Moreno, et. al., 2011: 19). Além do financiamento direto que foi canalizado para o nível local, as comunidades fronteiriças também se beneficiaram do número de oficinas, seminários e eventos organizados pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e MIDES para promover a ESS e o movimento cooperativo. No entanto, os avaliadores relatam que a participação foi mínima e os participantes ficaram confusos quanto ao objetivo desses eventos,

achando que proporcionariam acesso a novos clientes ao invés de oportunidades de treinamento ou troca de informações (Moreno, et. al., 2011: 9).

O RECM, criado em 2001, é o outro órgão do MERCOSUL envolvido na promoção da ESS em zonas de fronteira, embora seu foco principal desde o início tenha sido a promoção do movimento cooperativo em geral. Sua força organizacional é inigualável por qualquer outro órgão representativo da ESS e, portanto, ancorou grande parte da estrutura política de ESS do MERCOSUL em torno das cooperativas. A RECM tem apresentado consistentemente as cooperativas como impulsionadoras do desenvolvimento social e econômico, mas sua posição na mesa de formulação de políticas tem sido muito disputada e só recentemente começou a ser vista como consultora de políticas. Em colaboração com a AECID, este conselho de instituições governamentais e associações cooperativas autônomas desenvolveu em 2008 um programa baseado em seis linhas de trabalho: capacitação e desenvolvimento institucional; incorporação da análise de gênero ao MERCOSUL; Meio Ambiente; integração produtiva e economia social; desenvolvimento local, rural e fronteiriço da região; e saúde (Dutto, 2009). A área de trabalho de integração produtiva e economia social tem como objetivo promover os movimentos cooperativos no Cone Sul como instrumentos de inclusão social, geração de trabalho decente e como atores do desenvolvimento e aprofundamento do MERCOSUL. E, embora seja uma área de trabalho separada, as zonas de fronteira emergem novamente como alvo dos esforços de erradicação da pobreza e regionalização. Numerosas conferências, seminários e workshops foram organizados para trocar ideias e experiências sobre o papel das cooperativas e da ESS na integração regional.

Os membros do conselho do RECM, ao contrário dos outros programas examinados acima, fornecem uma combinação de canais de implementação de políticas econômicas e sociais, e a maior parte dos programas promovidos por esse grupo tenta reforçar o apoio geral às cooperativas na região em um esforço para transformar sistemas econômicos dominantes. No município há um total de seis instituições governamentais, cinco das quais dedicadas às cooperativas ou economia social e uma que faz parte do Ministério da Economia e Finanças do Uruguai. Além disso, o Departamento Brasileiro de Cooperativismo e Associativismo Rural faz parte do Ministério da Agricultura e a Secretaria de Economia Social faz parte do Ministério do Trabalho do mesmo país.

Desde 1998, o movimento cooperativo dos países do MERCOSUL, representado por suas respectivas confederações nacionais (CUDECOOP no Uruguai, CONPA-COOP no Paraguai, COOPERAR na Argentina e OCB no Brasil), está envolvido no processo de integração por meio de sua participação em outro órgão representativo para grupos da sociedade civil, o Fórum Consultivo Econômico-Social do

MERCOSUL (FCES). Como resultado de sua presença persistente em fóruns de formulação de políticas, bem como de seu papel no desenvolvimento econômico e social – por meio de seu trabalho nas áreas de produção de alimentos, sistemas bancários, serviços públicos, seguros, habitação e saúde – o movimento cooperativo é agora ser reconhecido como um ator chave para o MERCOSUL.

Esses avanços dos grupos cooperativos em direção à formulação de políticas mais participativas podem ser uma das razões pelas quais a estrutura política de ESS do MERCOSUL é significativamente mais desenvolvida do que a da UNASUL. O quadro de política regional da ESS surgiu em consonância com um clima político em mudança a favor das cooperativas na região. De muitas maneiras, o MERCOSUL deu ao movimento cooperativo um assento na mesa de formulação de políticas regionais que nunca lhe foi concedido e que não existe em outras instituições semelhantes, como a Comunidade Andina (CAN). Segundo o Instituto Nacional de Economia Social da Argentina (INAES), as cooperativas e empresas auto gestionárias representam 10% do PIB do país e envolvem cerca de 10 milhões de trabalhadores argentinos (REAS, 2012).

Além disso, os governos nacionais dos países do MERCOSUL também se mostraram importantes impulsionadores da agenda da ESS ao lado do movimento cooperativo. Como parte dessa trajetória em evolução de ideias de desenvolvimento social, os governos nacionais começaram a incorporar empresas de ESS (principalmente cooperativas) em instituições governamentais para abordar a desigualdade e as necessidades sociais não atendidas. A Argentina criou o Instituto Nacional de Associativismo e Economia Social (INAES) em 2000, enquanto o Paraguai criou o Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) em 2003. O Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP) no Uruguai foi formado em 2008 e o Chile estabeleceu sua Cooperativa Nacional em 2003. O Brasil criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária em 2003 (extinta em 2019), e enquanto a Venezuela criou a Superintendência Nacional de Cooperativas já em 1967, em 2001 a Lei do Cooperativismo e a liderança de Chávez deram renovado apoio e ênfase ao setor (Chaguaceda, 2011). Além disso, o Equador aprovou a Lei Orgânica de Economia Popular e Solidária e do Setor Financeiro Popular e Solidário em 2011, que estabelece um Instituto Nacional de Economia Popular e Solidária. Embora a institucionalização da Bolívia de organizações especificamente da ESS no aparato estatal não esteja tão avançada quanto seus vizinhos, a presidência de Evo Morales assumiu uma posição política contra o desenvolvimento neoliberal baseado no mercado em favor do modelo de *buen vivir* mais focado social e ambientalmente.

A troca de ideias, financiamento e liderança que fazem avançar a agenda da ESS na América do Sul é um processo multidirecional entre grupos locais e regionais da

sociedade civil, governos nacionais e organizações intergovernamentais. O objetivo e a definição de ESS são, portanto, contestados e dinâmicos. Na sua articulação atual, o quadro de política regional da ESS claramente enfatiza o setor cooperativo, apesar de a ESS englobar muitos outros tipos de organizações. A ESS é um conceito difícil de definir claramente, e as cooperativas são um alvo político tangível que também tem uma forte presença na América do Sul. Dada a novidade deste quadro regional de ESS, é um lugar lógico para começar a direcionar a política. No entanto, o perigo para os grupos da sociedade civil que promovem a ESS, conforme definido na Declaração de Lima, é que, à medida que a ESS for ampliada e incorporada aos esforços de integração regional, o significado da ESS se afastará de suas raízes transformadoras e organizações como MERCOSUL e UNASUL apoiarão cooperativas como um setor meramente marginal e ignorar os outros tipos de empreendimentos da ESS e o projeto político mais profundo de superação dos modos de produção capitalistas dominantes.

Essa marginalização não passou despercebida pela RECM, que em 2009 solicitou ao GIP que os deixasse participar de reuniões e debates. Documentos da reunião mostram a participação da RECM em uma reunião em 2010 (MERCOSUL, 2010) e 2 anos depois, novamente iniciada pela RECM, na tentativa de traçar uma parceria estratégica entre os dois órgãos (RECM, 2012). Apesar desse progresso mínimo, os projetos produtivos atuais discutidos pelo GIP não visam cooperativas ou outras partes do setor de ESS.

Talvez pela dificuldade de forjar uma aliança com o GIP, a RECM desenvolveu seu próprio programa paralelo de integração produtiva. Como parte do projeto de Promoção das Cooperativas do MERCOSUL (PROCOOPSUR) lançado em 2010 para ajudar os governos nacionais a avançar na política pró-cooperativa e de apoio ao movimento cooperativo, o RECM fundou o Escritório Empresarial (ON), que propôs planos de integração para cadeias produtivas cooperativas, incluindo lã, trigo, açúcar orgânico, erva-mate, turismo e recicláveis (OF, 2012). Os dois pilares deste trabalho são o apoio comercial e o desenvolvimento de redes produtivas em zonas de fronteira.

Em contraste com o novo quadro de políticas de ESS da UNASUL, os programas do MERCOSUL que utilizam um discurso de ESS são bastante institucionalizados, muitos dos quais visam a integração regional por meio de programas sociais direcionados em áreas de fronteira internacional e contribuem para reduzir assimetrias nos níveis de desenvolvimento socioeconômico entre as regiões na área do MERCOSUL. A principal conquista no caso do MERCOSUL é a articulação em nível regional de mecanismos de apoio às cooperativas em conjunto com os esforços em nível nacional. As principais deficiências são a falta de integração e/ou transformação dos prin-

cipais órgãos de formulação de políticas econômicas, limitando muito deste trabalho e a forma como a ESS compreende a reforma dos setores marginais.

4. Desafios à agenda da ESS

O financiamento é um desafio fundamental para o avanço de uma estrutura política de ESS coerente e significativa. Embora o RECM tenha proposto a criação de um fundo para a promoção de cooperativas (RECM, 2012), atualmente os programas são amplamente financiados por estados e programas de desenvolvimento internacional como a AECID e não promovem a capacitação ou a dependência de práticas alternativas de financiamento autogeradas. Nesse sentido, o escopo da transformação não vai além da reprodução das relações de dependência dos mecanismos públicos de apoio. Uma agenda de ESS mais ambiciosa busca alcançar maiores níveis de autonomia para setores marginalizados de programas subsidiados pelo Estado.

A UNASUL também começou a discutir uma importante contrapartida aos empenhimentos solidários: o sistema financeiro que apoia esse setor. Em resposta à crescente crise do sistema financeiro global, já em 2006 o falecido presidente da Venezuela Hugo Chávez começou a impulsionar uma agenda para uma nova arquitetura financeira na América Latina com a criação de um banco de desenvolvimento de um novo tipo, o Banco de o sul. No entanto, o impulso original que essa agenda já teve se perdeu. Com a morte de Chávez e os atuais conflitos políticos na Venezuela, a agenda do Banco do Sul derrapou e não tem o ímpeto de se tornar um agente de transformação social que se pretendia. Da mesma forma, o Brasil, outro importante líder da UNASUL e do MERCOSUL, parece priorizar a criação de um banco de desenvolvimento do BRICS. Os instrumentos financeiros regionais muito necessários para apoiar o setor e as políticas da ESS não parecem ser uma possibilidade provável no futuro imediato.

Nesse contexto, torna-se mais premente o desafio de apoiar os marcos leis regionais da ESS na UNASUL e no MERCOSUL. A contínua dependência fiscal dos países em relação aos setores extrativos que estão em tensão direta com as práticas da ESS cria um enigma. A regionalização da política de ESS requer apoio financeiro estatal, que atualmente é em grande parte derivado desses setores. Desenvolvimentos agroindustriais e de mineração em grande escala e, em certa medida, manufatura concentrada (no Brasil) são atualmente alguns dos setores mais dinâmicos que impulsionam as economias brasileira e argentina (os dois maiores doadores). Na Argentina, por exemplo, as exportações de soja são tributadas em 35%, proporcionando uma importante receita para o Estado. Portanto, é de se perguntar quanto do finan-

ciamento oferecido a essas organizações regionais para a programação da ESS por meio de organizações estatais como FOCEM e RECM vem de impostos cobrados dos próprios setores da economia dominante que estão ameaçados pelo crescimento das iniciativas de ESS.

Finalmente, o fato de que os quadros de políticas regionais de ESS não parecem desafiar os modos dominantes de produção, consumo e financiamento deixa o futuro das iniciativas de ESS distanciado de sua agenda transformadora original e vulnerável à competição e/ou deslocamento por interesses econômicos maiores. Até agora, o quadro de políticas de ESS emergente não faz nada para explicar e compensar as consequências da expansão dessas indústrias no setor de ESS. Os movimentos indígenas e movimentos de soberania alimentar que Barkin (2013) cita como exemplos-chave da ESS hoje também são as comunidades mais afetadas negativamente pelo desenvolvimento da soja na Argentina e no Brasil. Isso representa um desafio para a realização bem-sucedida de uma agenda de ESS, na medida em que os pequenos produtores são deixados de lado por meio de mecanismos de mercado, políticas e até mesmo por meio de práticas ilegais e às vezes violentas.

5. Conclusões

Esta revisão das formas como a agenda da ESS começou a ser incorporada nos processos de integração regional fornece alguns insights preliminares sobre as perspectivas para a construção de um vínculo entre integração regional e desenvolvimento. Uma conquista notável do quadro da ESS é ter aberto espaço político nos processos de integração regional para explorar o potencial da economia social nos países em desenvolvimento. Isso, por sua vez, lança luz sobre outros modos de produção que são marginalizados pela estrutura dominante de desenvolvimento das economias de mercado.

No entanto, também notamos que uma versão minimalista da ESS prevalece nesses novos espaços políticos, sendo identificada principalmente como um meio de inclusão social para combater a pobreza. Os quadros de políticas regionais de ESS propõem uma combinação de objetivos de política social e econômica. No entanto, a implementação é feita através dos ministérios do desenvolvimento social e o foco dos programas em comunidades economicamente vulneráveis limita os programas de ESS ao campo da política social como concebido de forma restrita, ao mesmo tempo que os separa das transformações das estruturas e tendências econômicas dominantes.

Reconhecemos que a distinção entre política econômica e política social não é necessariamente clara e que a medida em que as políticas sociais podem ir além de uma função paliativa para se tornar um instrumento de política de desenvolvimento depende da existência de outros instrumentos complementares para acompanhá-la. No entanto, nossa análise da incorporação de programas de ESS na UNASUL e MERCOSUL mostra a falta de outros instrumentos regionais necessários para tornar a ESS uma arena viável para o desenvolvimento de alternativas econômicas. No caso do MERCOSUL, onde esses programas têm uma história mais longa, falta apoio de outras instituições para garantir o bom desempenho dos programas (financiando sistemas solidários, promovendo métodos de produção e consumo com critérios agroecológicos, redes de intercâmbio, visibilidade, etc.). Trata-se da superação de uma crise e institucionalidade na região, evitando o fracasso de boas iniciativas como o Estatuto das Cooperativas do Mercosul ou mesmo, o processo de diminuição do espaço democrático da região com a retirada da UNASUL dos países de orientação conservadora. O apoio financeiro à ESS é escasso e provém de fundos públicos. Isso não contribui para fortalecer as condições para uma maior autonomia necessária para expandir a economia social e alcançar alternativas efetivas para superar sua dependência do apoio do Estado e vulnerabilidade ao deslocamento pelas forças do mercado. São necessárias medidas de mudança estrutural para os países da América do Sul.

Diante do desafio de gerar espaços regionais de cooperação em política de desenvolvimento, a adoção da ESS como política de inclusão social define o campo de possibilidades de articulação da economia social com crescentes questões sobre as consequências negativas das indústrias extrativas e dos modelos dominantes de desenvolvimento na região. Certamente isso toca um nervo que revela as limitações dos modelos de desenvolvimento predominantes na América Latina. Nesse sentido, não é de surpreender que o foco da ESS no contexto das plataformas de integração regional evite abordar essas limitações. Ir além da ESS como inclusão social, por exemplo, abriria uma agenda de crítica às indústrias extrativas. Por exemplo, no caso do modelo de agricultura de monocultura intensiva questionaria a concentração da terra, o controle monopolista das empresas transnacionais de biotecnologia, os impactos na saúde humana e na biodiversidade, a financeirização da agricultura etc.

Constatamos também que as chances de inclusão e aprofundamento da agenda da ESS nos processos de integração regional dependem de uma série de condições. O grau de convergência política entre os governos dentro das plataformas regionais é importante. Isso fica claro em relação ao MERCOSUL, onde a confluência de governos neo-desenvolvimentistas de orientação progressista foi crucial para posicionar as cooperativas como agentes de desenvolvimento. Isso significa que as políticas de ESS estão melhor institucionalizadas e têm critérios claros. Também promove políticas

nacionais de apoio à ESS, como tem sido o caso dos institutos de cooperativismo/ESS e dos marcos legais introduzidos. A possibilidade de que a ESS possa influenciar os debates políticos sobre os processos de integração é mais remota na UNASUL dada a diversidade de orientações ideológicas entre os governos. Como resultado, as políticas de ESS na UNASUL são mais frágeis institucionalmente.

Em tais circunstâncias, a agenda da ESS pode ser mais vulnerável à cooptação ou ao enfraquecimento. Dada a importância dos recursos naturais nas estratégias de desenvolvimento/crescimento de todos os países, as visões mais transformadoras da ESS, ligadas à construção de paradigmas econômicos inteiramente novos, correm o risco de serem capturadas por interesses opostos ou deslocadas por outras formulações de “desenvolvimento sustentável” postas como crescimento verde. Essa situação parece provável considerando a agenda avançada para integração de infraestrutura física e interconexão energética na UNASUL, que em sua forma atual está em tensão com as versões mais transformadoras da ESS.

O impacto da agenda da ESS depende de quem a define e implementa. Nesse sentido, os processos institucionais de integração regional são apenas a ponta do iceberg. Abaixo existe uma teia de dinâmicas complexas de regionalização entre movimentos e organizações sociais articuladas em redes transnacionais. O conceito de ESS visto como uma ponte entre diferentes estratégias de resistência e sobrevivência social fornece um espaço discursivo para disputar o significado de “desenvolvimento”; mas também uma linguagem para propor políticas públicas. As tensões e debates encontrados nos atuais modelos de desenvolvimento representam brechas das quais podem emergir práticas e visões de ESS. Em última análise, isso dependerá não apenas do trabalho dos governos, mas também da capacidade de uma ampla gama de atores sociais de tirar proveito dessas contradições nos níveis nacional e regional (idealmente simultaneamente) para criar os espaços políticos necessários para a construção de novos paradigmas econômicos baseados na solidariedade social e na justiça social.

Referências

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL [ACI-Américas]: *La Economía Social y Solidaria en Mercosur*, 2009.
- ANTUNES, Diego: “O processo de declínio da Unasul: causas e consequências para o regionalismo sul-americano”, *Estudios Internacionales: Revista de relações Internacionais Da PUC Minas*, nº 9(1), 2021, pp. 131-149.
DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9n1p131-149>
- BARRI, Fernando R.: “Pueblos fumigados en Argentina: resistencia epidemiológica comunitaria al modelo económico de los agronegocios”, *Ecología Política*, nº 40, 2010, pp. 67-72. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3400039>
- BARKIN, David & LEMUS, Blanca: “Rethinking the Social and Solidarity Economy in Light of Community Practice”, *UNRISD Conference on Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, Ginebra, 1-30 November, 2013.
DOI: <https://doi.org/10.3390/wsf3-c001>
- BEBBINGTON, Anthony (ed.): *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry in Latin America*, Routledge, New York, 2012.
- BORRAS, Saturnino M., FRANCO, Jennifer C., GÓMEZ, Sergio, KAY, Cristóbal & SPOOR, Max: “Land grabbing in Latin America and the Caribbean”, *The Journal of Peasant Studies*, nº 39(4), 2012, pp. 845-872.
DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.679931>
- BRENT, Zoe W.: “Territorial restructuring and resistance in Argentina”, *The Journal of Peasant Studies*, nº 42(3), 2015, pp. 671-694.
DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1013100>
- BRICEÑO RUIZ, José: “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, nº 45(175), 2013, pp. 9-39. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>
- CHIARIELLO, Caio Luis, FONSECA, Sérgio Azevedo, MORAIS, Leandro Pereira: “Abordagem política e institucional da economia solidária na América Latina e a experiência da Senaes no Brasil (2004-2019)”, *Otra Economía*, nº 14(25), 2021, pp. 76-95. <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14925>
- CARRASCO BENGÓA, Cristina: “La economía feminista: una apuesta por otra economía”. En: *Estudios sobre género y economía* (coord. VARA MIRANDA, María Jesús), Ediciones Akal, Madrid, 2006, pp. 29-62.

- CHAGUACEDA, Armando: “Autogestión y participación en el cooperativismo venezolano: el caso de la Central Cooperativa de Servicios Sociales (CESOSESOLA)”, *Cayapa. Revista Venezolana de la Economía Social*, nº 11(22), 2011, pp. 34-52. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62223471003>
- CONSEJO SUDAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL [CSDS]: *Plan de Acción 2012-2014*, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Brasilia, 2012.
- CORAGGIO, José Luis: *Economía Solidaria. El Trabajo antes que el Capital*, Abya-Yala, Quito, 2011.
- DUTTO, María Cristina: *Integración Productiva. La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Montevideo, 2009.
- ELSON, Diane: “Social Policy and Macroeconomic Performance: Integrating ‘the Economic’ and ‘the Social’”. En: *Social Policy in a Development Context* (ed. MKANDAWIRE, Thandika), Palgrave Macmillan, Londres, 2004, pp. 63-79. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230523975_3
- GUDYNAS, Eduardo: “Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo”, *América Latina en Movimiento*, nº 35(462), 2011, pp. 1-20.
- HARVEY, David: *O Novo Imperialismo*, Loyola, São Paulo, 2004.
- HUANACUNI MAMANI, Fernando: *Buen Vivir / Vivir Bien: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), Lima, 2010. <https://dhls.hegoa.ehu.es/documents/5182>
- INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR [ISM]: *Informe Final 2012*, Instituto Social del Mercosur (ISM), Asunción, 2012.
- KANBUR, Ravi: *What’s Social Policy Got to Do With Economic Growth?*, The World Bank, Washington, 2006.
- KAWANO, E: *Priorities for Research, Policy and Action. Presentation for Closing Session of the conference on Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), International Labor Organization (ILO), Ginebra, 2013.
- MENEZES, Daniel Francisco Nagao: “La emergencia y expansión del cooperativismo en Brasil”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 39, 2021 pp. 285-303. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.39.21941>
- MENEZES, Daniel Francisco Nagao: *(Re)construção do direito cooperativo latino-americano*, Arraes Editores, Belo Horizonte, 2022.
- MENEZES, Daniel Francisco Nagao, ANUNCIACÃO, Clodoaldo Silva da & SOUSA, Geovânia Silva: “A economia social e solidária e o debate dos conceitos maximalista e minimalista”, *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, nº 43, 2021, pp. 37-56. DOI: <https://doi.org/10.35869/ces.v0i43.3802>

- MONTOYA, Aquiles: *Manual de la economía solidaria*, Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), San Salvador, 2012.
- MORENO, Martín, ROJO, Virginia & GENTA, Natalia: “Programa FOCEM Economía Social de Frontera. Edición 2008/2009. Resultados de Evaluación” [Doc de Trabajo n° 7]. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DICEM), Montevideo, 2011. <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1046>
- MKANDAWIRE, Thandika: *Social policy in a development context* [Social Policy and Development Programme Paper, 7], United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra, 2001.
- QUILICONI, Cintia: “Atlántico versus Pacífico: Las alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina”, *Relaciones Internacionales*, n° 23(47), 2014, pp. 165-184. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/965>
- REBÓN, Julián: *La empresa de la Autonomía. Trabajadores recuperando la producción*. Ediciones Picaso, Buenos Aires, 2007.
- RIGGIROZZI, Pía & TUSSIE, Diana (eds.): *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Springer, Londres, 2012.
DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>
- SAGUIER, Marcelo: “Socio-environmental regionalism in South America: tensions in the new development models”. En: *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (eds. RIGGIROZZI, Pía & TUSSIE, Diana), Springer, Londres, 2012, pp. 125-145. DOI: https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_7
- SAGUIER, Marcelo & GERLAK, Andrea: “At the Intersection of Regional Cooperation and Transboundary Resource Governance: Hydroenergy Development in South America”, *The International Studies Association annual conference*, New Orleans, 2015.
- SANAHUJA, José Antonio: “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal”. En: *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (eds. CIENFUEGOS, Manuel & SANAHUJA, José Antonio), Fundación CIDOB, La Paz, 2010, pp. 87-136.
<https://www.researchgate.net/publication/303403563>
- VADELL, Javier A: “The North of the South: The Geopolitical Implications of ‘Pacific Consensus’ in South America and the Brazilian Dilemma”, *Latin American Policy*, n° 4(1), 2013, pp. 36-56. DOI: <https://doi.org/10.1111/lamp.12004>
- VARILLAS, Walter: *Convergencia CAN MERCOSUR con miras a UNASUR. Perspectiva Social*. Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 2012.
- VIVARES, Ernesto (ed.): *Exploring the New South American Regionalism (NSAR)*, Routledge, Londres, 2014.