

Economia Solidária Frente ao Dilema do Bem-Viver: uma economia política da política pública de economia solidária no Equador

Felipe Vella Pateo¹

Introdução

A economia solidária ganhou visibilidade e institucionalidade no cenário latino-americano ao longo do final do século XX e início do século XXI em um processo ocorrido em três ondas (Guerra, 2012). A primeira onda corresponde à expansão das experiências econômicas associativas organizadas por setores populares em resistência à crise econômica do início da década de 1980, o que chamou a atenção de um conjunto de intelectuais progressistas que passaram a identificá-las com a alcunha de economia solidária. Utilizado inicialmente como forma de descrever determinadas realidades empíricas, o conceito de economia solidária ganhou novos significados à medida que passou a ser usado como bandeira de luta e como expressão de um projeto de transformação social por um conjunto de atores organizados que conformaram a segunda onda da expansão da economia solidária na América Latina.

A terceira onda inicia-se quando estes atores conquistam a institucionalização de políticas públicas e marcos legais para a economia solidária, obtendo o reconhecimento de sua existência pelo Estado. Apesar de existirem experiências anteriores de fomento a organizações coletivas de produção, como no caso dos governos de Velasco Alvarado no Peru e de

¹ Doutor em Ciências Sociais pelo Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – felipe.pateo@ipea.gov.br

Salvador Allende no Chile, as primeiras políticas públicas e legislações nacionais que mencionam especificamente a economia solidária surgem em Honduras em 1985 e na Colômbia em 1998. O ápice desta terceira onda ocorreu a partir da primeira década do século XXI com a incorporação de políticas públicas nos programas de governo dos países da região, acompanhando a emergência dos governos progressistas que conformaram a chamada onda rosa (como nos casos de Argentina, Brasil, Bolívia, Equador e Venezuela).

Dentre estes países, especialmente aqueles identificados como pertencentes à vertente mais radical da onda rosa, o caso do Equador destaca-se pelo maior grau de institucionalização da política pública de economia solidária. Enquanto a Venezuela chegou a propor a eliminação completa dos mecanismos de mercado (Azzellini, 2012), a Bolívia passou por várias tentativas frustradas sem conseguir estabelecer um organismo com atribuições específicas para economia solidária ou comunitária (Wanderley, et al. 2015). Já o Equador contou com uma política pública direcionada para a economia solidária institucionalizada em três órgãos governamentais: o Instituto de Economia Popular e Solidária (IEPS), a Superintendência de Economia Popular e Solidária (SEPS) e a Corporação Nacional de Finanças Populares e Solidárias (CONAFIPS).

Neste artigo a política pública será analisada a partir de uma abordagem de economia política, que visa explicar quais são os fatores que explicam a sua adoção, incluindo as características e o esforço dispendido para a sua implementação (Boyer, 2018). Considerando-se a literatura já produzida sobre a política pública de economia solidária equatoriana, verificam-se dois principais aspectos apontados: a) distância entre discursos e práticas governamentais

(Vilalba-Eguiluz et al. 2020, Córdova, 2014, Andino, 2016, e Vega, 2017); e b) déficit de participação social e interação com movimentos sociais (Chafla e Jácome, 2017, Lanas, 2013 e Sanchez, 2016). Neste artigo, além de analisar estas duas características, adiciona-se como terceiro elemento a ser analisado a relativamente alta alocação de recursos (orçamentários, de pessoal e legais) quando comparada ao esforço de outros países latino-americanos.

O principal fator explicativo enfatizado para explicar as características da política pública de economia solidária adotada foi a interação entre o processo de formação de coalizões governamentais e elementos discursivos adotados na gestão do governo com a disputa existente no subsistema de políticas públicas. Na próxima seção o referencial teórico que fundamenta essa análise é apresentado.

Políticas públicas como tentativas de transformação institucional: o papel das ideias e coalisões

Streeck e Thelen (2005, p.12) consideram que políticas públicas são instituições sempre que: “constituem regras para outros intervenientes que não os próprios decisores políticos - regras que podem e precisam de ser implementadas e que são legítimas na medida em que serão, se necessário, aplicadas por agentes que agem em nome da sociedade como um todo”. Ou seja, as políticas públicas podem ser entendidas como instituições à medida em que são regras centrais que governam (possuem algum grau de *enforcement*) a interação entre as pessoas (são legitimadas socialmente), especificando recompensas e punições associadas com comportamentos particulares (Pierson, 2006).

Este trabalho parte desta concepção para analisar a política pública de economia solidária equatoriana como uma tentativa de transformação institucional. No caso específico, trata-se de uma medida com o objetivo de alterar as regras do jogo para a constituição e fortalecimento de determinadas modalidades de organização socioeconômica, especialmente no campo da regulação do trabalho.

Dessa forma serão combinados elementos do institucionalismo histórico e do institucionalismo discursivo ao enfatizar como coalizões políticas e elementos discursivos ajudam a explicar as decisões tomadas e os esforços empreendidos para uma tentativa de mudança institucional (elementos previamente destacados por Jackson e Deeg, 2008 e Walter e Zhang, 2012). O detalhamento desta perspectiva será embasado na abordagem que Regan (2019) denomina de “foco no papel dos interesses organizados dos grupos produtivos”, considerando o conceito de bloco social proposto por Baccaro e Pontusson (2019), que propõem abordar as coalizões subdividindo os interesses empresariais em setores e os trabalhadores em classes ocupacionais.

Nesta perspectiva, os autores supracitados consideram que, em um determinado período, predomina um bloco social hegemônico, responsável pelas definições de gestão mais ampla do poder e da economia e, em domínios específicos de política pública, existem coalizões competitadoras denominadas de coalizões de segunda ordem. O foco nestas coalizões de segunda ordem pode ser encontrado em trabalhos como o de Thelen (2009, 2014), Mahoney e Thelen (2010) e Hall (2010), que propõe que o problema de explicar um processo de mudança institucional é, em primeira instância, uma questão de identificar as coalizões de atores alinhados a favor ou contra a mudança e de explicar as

razões para o seu posicionamento. Dada a existência de diferentes atores sociais interessados em uma mudança institucional, a decisão sobre o caminho efetivamente tomado dependerá, então, do poder relativo de cada um desses atores em buscar que a mudança implementada seja efetivada de acordo com suas preferências.

Destaca-se, no modelo proposto por Hall (2010), que o processo de formação de coalizões não se restringe à convergência de interesses e de crenças instrumentais, abrangendo também as crenças normativas e a identidade dos atores. Para o autor, “*the politics of ideas is intrinsic, rather than epiphenomenal, to the processes of coalition formation that underpin institutional change*” (Hall, 2010, p.212)

É famoso nesta linha o trabalho de Vivien Schmidt (2006), que propôs que as ideias possam ser entendidas como elementos explicativos de mudanças institucionais, criando a alcunha de institucionalismo discursivo. Para a autora (Schmidt, 2008), as ideias constituem, de forma dinâmica, os próprios interesses dos autores, moldando a forma como conceitualizam e reconceitualizam o mundo, permitindo explicar como e por que mudanças institucionais são construídas. Mehta (2011) agrega que entender porque algumas ideias são vitoriosas sobre as outras permite explicar a forma e o conteúdo específico que uma política pública toma frente ao universo de opções possíveis. Para o autor, as ideias importam sempre que moldam ações e que não sejam reduzíveis a nenhuma outra força não-ideacional. No caso da política pública de economia solidária, o papel das ideias é especialmente destacado, uma vez que se trata de uma política direcionada a uma realidade empírica cujo reconhecimento

dependeu de uma construção e disputa ideacional, como demonstram Cunha (2012) e Silva (2025).

Para entender a forma como os atores conformam coalizões em torno de crenças normativas e disputam a incorporação de suas propostas pelo Estado, é necessário distinguir os diferentes níveis de abstração no qual se dão as disputas discursivas. Mehta (2011) propõe que estas disputas podem ocorrer: a) no nível mais concreto da apresentação de soluções para um dado problema; b) no nível intermediário da definição dos problemas a serem enfrentados (considerando-se que a forma como um problema é apresentado tem diversas implicações para os tipos de soluções de políticas públicas que parecem desejáveis); ou c) no nível mais abstrato da filosofia pública (em torno do entendimento do propósito do governo e de pressupostos sobre a sociedade e o mercado).

Essa hierarquização dos diferentes níveis de abstração nos quais ocorrem as disputas discursivas remete à conceituação de Sabatier e Weible (2007) dos três níveis que compõem o sistema de crenças de participantes de políticas públicas: a) crenças centrais profundas que envolvem pressupostos normativos e ontológicos (*deep core beliefs*); b) crenças centrais em torno de como o subsistema de políticas públicas deveria funcionar (*policy core beliefs*); c) crenças secundárias, que dizem respeito a discordâncias em torno de questões de escopo mais estreito. Para os autores, é no nível das *policy core beliefs* que se pode identificar o processo de formação de coalizões e subdivisões entre elas.

Apesar de se configurarem categorizações construídas para objetos diferentes, Schmidt (2008) considera que há correspondência entre os níveis de

abstrações propostos. Para a autora, o trabalho de Sabatier situa-o dentro do grupo de autores que enfatizam o aspecto coordenativo do discurso, aquele que é feito entre atores que participam do processo de construção da política pública, e buscam a construção de acordos para a sua implementação.

Schmidt e Radalier (2004) apresentam algumas características que condicionam o sucesso de um discurso em promover mudança institucional, divididas em critérios cognitivos baseados na lógica de interesses e necessidades (relevância, aplicabilidade, coerência e integração) e normativos baseados na lógica de adequação de valores e persuasão (correspondência com os problemas sociais e os valores subjacentes à sociedade). Assim, é possível dizer que um determinado discurso de políticas públicas predomina tanto pela sua coerência interna como solução a determinados problemas quanto pela sua adesão aos valores predominantes na filosofia pública vigente.

Compreendendo, como propõe Hall (2010), que a política de ideias é intrínseca aos processos de formação de coalizões, a estratégia de gestão do bloco social é associada à adoção de uma filosofia pública pelo governo. Seguindo a definição de Mehta (2011, p.27) de filosofia pública como “uma ideia a respeito de como entender o propósito do governo à luz de certos pressupostos sobre a sociedade e o mercado”, entende-se que os governos em geral a explicitam quando fazem referência a suas estratégias de desenvolvimento (ou de bem-viver, no caso do Equador) e ao papel que nela cumprem as empresas privadas e a sociedade civil.

Como material empírico para identificar essas estratégias, foram utilizados os programas de governo apresentados como parte do discurso comunicativo das campanhas eleitorais (Alianza País, 2006, 2013, e os

documentos de planejamento estratégico usados no discurso coordenativo dos governos (Equador, 2007, 2009, 2013). No caso do Equador, a elaboração deste documento ficou a cargo da Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (Senplades), tendo sido chamado de Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em 2007 (PND 2007) e depois rebatizado para Plano Nacional do Bem Viver (PNBV 2009, 2013).

Além de analisar a lógica interna dos documentos produzidos pelos espaços centrais do governo, também é analisado o discurso produzido especificamente no subsistema de políticas públicas de economia solidária – utiliza-se para tal a Agenda da Revolução da Economia Popular e Solidária (AREPS), produzida pelo MIES (Equador, 2011a). Entende-se nesse caso que a aderência do discurso setorial à filosofia pública expressa no discurso central também é um elemento que influencia os resultados obtidos da disputa pelo conjunto dos recursos públicos.

Na sequência deste trabalho será analisado, na próxima seção, o processo de conformação e gestão do bloco social implementado pelo governo equatoriano. A seção subsequente debaterá as coalizões formadas em torno das políticas públicas de economia solidária e as consequências para a implementação de políticas públicas.

Formação do bloco social e as disputas em torno da filosofia pública do governo Correa

Principais atores sociais e a chegada de Correa ao poder

Bizberg (2019) situa o Equador no conjunto de países latino-americanos nos quais a precedência da democratização ao processo de liberalização

econômica permitiu a emergência de atores sociais fortes o suficiente para forçarem sua inclusão na coalizão social dominante. Não obstante, como aponta Conaghan (2011) a chegada de um partido de esquerda ao poder no Equador foi resultado de uma concertação política improvisada, com a criação de um partido político no ano anterior ao processo eleitoral, e sem a participação dos principais movimentos sociais que se destacaram na oposição às políticas neoliberais da década de 1990.

A história da resistência ao neoliberalismo no Equador está fortemente vinculada ao surgimento, em 1986, da Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE). Enquanto as organizações indígenas previamente existentes, a Federação Equatoriana de Índios (FENAI) e a Federação Nacional de Organizações Camponesas (FENOC) foram criadas como braços de sindicatos vinculados ao Partido Comunista e ao Partido Socialista, respectivamente, a CONAIE foi a primeira organização representativa em que o componente étnico se sobrepôs à identidade de classe, permitindo a agregação dos indígenas da região amazônica, que não se identificavam como camponeses (Altmann, 2013). Organizada territorialmente a partir das comunidades indígenas, suas federações e confederações de segundo e terceiro graus, a CONAIE assumiu protagonismo no cenário equatoriano da década de 1990 pela demonstração de capacidade de mobilização (organizando diversos protestos com dezenas de milhares de indígenas nas ruas de Quito).

Tendo assumido a liderança na representatividade do movimento indígena, a força da CONAIE contrastava com as dificuldades organizacionais dos demais setores. Enquanto as organizações sindicais eram tidas como fragmentadas e vulneráveis, outras organizações do movimento social urbano

conformaram a Central de Movimentos Sociais (CMS). Esta última, sem a mesma capacidade de mobilização da CONAIE, convidou-a, em 1995, para formar um partido que seria hegemonizado pelos indígenas, denominado de Pachakutik (Silva, 2009).

Em 1997, este conjunto de organizações se uniu sob a liderança da CONAIE, conseguindo derrubar o então presidente Abdala Bucaram e convocar uma Assembleia Constituinte. De acordo com Silva (2009), o próximo presidente eleito, Jamil Mahuad, prosseguiu com as políticas neoliberais e conseguiu desarticular os grupos opositores através da prisão de seus dirigentes, mantendo-se apenas a CONAIE em condições de manter suas bases mobilizadas. Esta então se associou aos setores rebeldes do exército liderados pelo Coronel Gutierrez, tendo protagonismo na derrubada de mais um presidente. Nas eleições convocadas em seguida, Gutierrez seria eleito com o apoio da CONAIE, mas rapidamente aderiria ao programa neoliberal, tendo seu governo contestado. Mesmo tendo deixado a base do governo, com o apoio eleitoral a Gutierrez a CONAIE perdeu parte de sua base social e do protagonismo da oposição ao governo, que foi assumido por setores descontentes da classe média de Quito, organizados em um movimento denominado de “foragidos” (Clark, 2017).

Alcançada a renúncia de Gutierrez, seu vice, Alfredo Palacio, nomeia um professor universitário, até então desconhecido, como ministro da economia. Rafael Correa tem uma passagem de apenas quatro meses pelo ministério, tornando-se uma figura pública de grande apelo popular ao renunciar questionando o pagamento da dívida externa e a vigência dos contratos de

exploração de petróleo (Patiño entrevistado por Harnecker, 2011). Forma-se, então, um grupo político para lançar a candidatura de Correa.

O tom da campanha seria apresentado em um livro lançado em 2005 com artigos assinados por professores que viriam a ocupar os principais ministérios e cargos de assessoria do presidente. Nele, Acosta e Falconi (2005) propõem que a experiência do ministério de Correa havia provado a desejabilidade e a viabilidade de implementação de um modelo econômico heterodoxo no Equador. No ano seguinte, com o início da campanha propriamente dita, essa declaração se traduziria em propostas concretas como: fim da terceirização laboral, rejeição a um acordo de livre comércio com os EUA, renegociação dos contratos do Estado, compromisso com uma nova Constituição, além de medidas de apoio a camponeses e ao subproletariado urbano como subsídio ao preço da ureia e duplicação do valor do programa já existente de transferência de renda e do valor máximo dos contratos de microcrédito e crédito habitacional (Silva, 2009 Conaghan, 2011, Harnecker, 2011).

Com a vitória, Correa compõe seu primeiro gabinete ministerial com o grupo de intelectuais que lançou a sua campanha e rapidamente cumpre suas promessas, obtendo grande popularidade entre setores indígenas e a parcela do subproletariado urbano, mas sem a incorporação dos representantes dos movimentos sociais na gestão do governo. Comparado com outros líderes da esquerda latino-americana, a forma pela qual chegou ao poder fez com que Correa se distinguisse pelo estabelecimento de uma relação direta com o povo (não mediada por organizações sociais) combinada com um discurso de exaltação da excelência técnica e da formação acadêmica, motivos pelo qual

seu estilo de governo foi chamado de “tecnopopulismo” por De la Torre (2013).

Gestão dos blocos sociais e principais conflitos envolvidos na definição da filosofia pública

Correa, favorecido pelas grandes vitórias eleitorais obtidas desde a Assembleia Constituinte, em 2008, optou por uma estratégia de gestão do bloco social que se baseou no que Braga e Purdy (2018) denominaram de “obtenção do consentimento passivo”, prescindindo da articulação direta com representantes tanto do empresariado quanto de movimentos sociais. São exemplos dessa decisão a exclusão dos representantes empresariais no Conselho de Comércio Exterior e Investimentos (Wolff, 2016) e a retirada do controle que as organizações indígenas detinham sobre o Departamento Nacional de Educação Bilíngue e sobre o Conselho de Desenvolvimento das Nacionalidades e Povos (CODENPE) (Ospina e Lalander, 2012).

Em termos discursivos, a autonomia do Estado frente aos “interesses corporativos” é apresentada como conquista obtida no Programa de Governo apresentado em 2013 e no Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) do mesmo ano, exaltando-se, neste último: “*la eliminacion de cuerpos colegiados corporativizados, los cuales se encontraban integrados a la vez por delegados estatales y representantes de específicos grupos de interes, camaras empresariales, movimientos y grêmios*” (Equador, 2013, p.92). Destaca-se, nesse sentido, a redução de 83 para 20 instâncias existentes com essas características.

A ênfase discursiva dada à “descorporativização” em 2013 é representativa do período de maior distanciamento do governo em relação aos

movimentos sociais também no que se refere à filosofia pública adotada frente a um processo de convergência que teve seu auge no processo constituinte em 2008 (Ospina e Lalander, 2012 e Clark, 2017). No programa de governo produzido para a campanha de 2006, verifica-se uma maior abertura ao processo participativo de construção refletido no interesse expresso no “*concurso de aquellos grupos que emprenden y producen riqueza en el país, empresarios y trabajadores, comprometidos con el cambio*” (Alianza País, 2006, p.6). Também no *Plan Nacional de Desarrollo*, documento anterior ao do PNBV, de 2007, a abertura do processo de construção da filosofia pública se expressa na menção à necessidade de se levarem em conta reflexões inovadoras para resolver a questão da articulação do desenvolvimento econômico com os problemas do meio-ambiente, da cultura e da sociedade, sem a apresentação de um modelo já definido (Equador, 2007, p. 42).

Nesta filosofia pública ainda aberta, aparecem com destaque nos documentos o conceito de desenvolvimento como expansão das liberdades humanas e a necessidade de fortalecimento da competitividade produtiva, com menções tímidas ao conceito de bem-viver. Especificamente no PND-07 aparece também a perspectiva de construção de um modo de produção centrado no trabalho e na coexistência de diversas formas de propriedade, ideia que ganhará bastante força, junto ao conceito de bem-viver, com a aprovação da Constituição de 2008.

O processo constituinte foi presidido pelo parlamentar mais votado para a assembleia, Alberto Acosta, conhecido economista ecológico que, antes de participar da fundação do Aliança País, havia sido um dos fundadores do Pachakutik em 1995. Na assembleia, Acosta se notabilizou pela defesa de uma

perspectiva ecológica forte, associada a uma visão pós-desenvolvimentista de bem-viver, tendo aberto amplo espaço para a participação de movimentos sociais rurais e ecológicos (Clark, 2017). O auge da presença dessa visão de mundo associada à esquerda pós-desenvolvimentista na filosofia pública do governo se expressaria na formulação do PNBV-09.

A leitura deste plano permite compreender que a filosofia pública apresentada busca um equilíbrio entre três perspectivas: de um lado a proposta de desenvolvimento humano já formulada anteriormente; e de outro uma perceptível tensão entre uma perspectiva neo-desenvolvimentista e outra pós-desenvolvimentista. Enquanto na primeira destaca-se a necessidade de combinação de crescimento econômico, redistribuição de renda e responsabilidade fiscal, na outra destaca-se a superação do economicismo, o resgate do pensamento ancestral coletivo e a importância do tempo livre para a contemplação. Busca-se conciliar essas diferentes perspectivas com a apresentação de uma “estratégia endógena sustentável para a satisfação das necessidades básicas” dividida em quatro etapas, enfatizando a geração de riqueza através da biodiversidade (bioconhecimento) e a proposta de “distribuir produzindo” e “produzir redistribuindo”, que apresentava a economia solidária como principal ferramenta (Equador, 2009, p.95).

Apesar dessa tentativa de conciliação das diferentes perspectivas, gradualmente o governo Correa se afastaria da perspectiva pós-desenvolvimentista e da maior parte dos movimentos sociais historicamente atuantes no Equador, tendo chegado eventualmente a uma ruptura total de relações. Conforme Bebbington e Bebbington (2011), o afastamento se iniciou com conflitos, ainda na etapa final da Assembleia Constituinte, a respeito dos

dispositivos constitucionais sobre a indústria extractiva, entre a visão mais restritiva de Acosta e a mais permissiva de Correa.

Já em 2009, os conflitos passariam a se acirrar frente à resistência dos setores indígenas à política de ampliação da mineração e da exploração do petróleo, chegando ao seu ápice alguns anos depois com a decisão do governo de proceder com a exploração da bacia de petróleo localizada no Complexo de Yasuní, região até então habitada por indígenas vivendo em isolamento voluntário (Bebbington e Bebbington, 2011). Frente à organização de manifestações contra essas ações, os conflitos se traduziram em perseguição judicial, com a prisão de dirigentes indígenas sob acusação de terrorismo (Ospina e Lalander, 2012). Essas ações, somadas ao fomento ou fortalecimento de organizações, movimentos sociais e sindicatos concorrentes, levaram ao rompimento definitivo das relações, com a CONAIE declarando oficialmente oposição ao governo e apoiando a conformação de um grupo de esquerda disposto a lançar a candidatura de Acosta à presidência em 2013.

Do ponto de vista discursivo, a formação de campos opostos traduziu-se na construção de diferentes interpretações para o conceito de bem-viver. Conforme Carranza (2019), enquanto o campo que passou para a oposição seguiria defendendo uma concepção de bem-viver tributária da cosmovisão indígena e da economia política ecológica, vinculada a uma visão de sustentabilidade superforte, o governo manteria o bem-viver no discurso governamental mas atribuindo-lhe um novo conteúdo, relacionando-o a uma variante andina do socialismo ou a uma proposta de melhoria de condições de vida.

Esse novo conteúdo atribuído ao bem-viver pode ser percebido pelos destaques dados no PNBV-13 à incorporação discursiva do socialismo e à defesa do crescimento econômico, ambos contribuindo para demarcar as diferenças entre o governo e a recém-formada oposição de esquerda. Começando pela incorporação do socialismo, esta pode ser interpretada como uma estratégia prioritariamente discursiva para enfrentamento da oposição à esquerda. Neste sentido, não é possível identificar nem no plano de governo produzido para a campanha de 2013 nem no PNBV-13 uma radicalização clara do projeto de sociedade ou de economia expresso nos documentos anteriores. Uma exceção identificada é o aumento das menções à necessidade de controle do Estado sobre o mercado e o setor privado (apresentado em contraposição à esquerda demagógica, que defende a abolição do mercado) (Alianza País, 2013, p.41).

A outra mudança discursiva seria a defesa mais clara da necessidade de crescimento econômico, o que ajuda a justificar as iniciativas de expansão do extrativismo tomadas pelo governo sob a oposição dos movimentos sociais. Destaca-se nessa perspectiva a apresentação, logo nas primeiras páginas do PNBV-13, de uma citação do economista sul-coreano Ha-Joon Chang que aponta a necessidade de aumento da capacidade produtiva como pré-requisito para o processo de desenvolvimento.

Se o governo se afastou dos movimentos sociais, do ponto de vista do setor empresarial o posicionamento em defesa do crescimento econômico, associado à ampliação dos investimentos em infraestrutura, parece ter compensado a adoção do discurso socialista. Para Wolff (2016), é justamente a partir de 2013 que se estabelece uma maior convergência e diálogo do governo

com as associações empresariais, o que, na perspectiva do autor, pode estar vinculado também a uma aceitação da consolidação do poder presidencial frente aos bons resultados obtidos nas eleições.

Em suma, a trajetória do governo Correa pode ser entendida como de disputa e posterior consolidação de uma filosofia pública baseada em uma formulação própria do neo-desenvolvimentismo, com referências a uma perspectiva socialista. Do ponto de vista da gestão do bloco social, o governo mostrou-se capaz de angariar apoio direto de grandes parcelas da população sem a necessidade de incorporação de mecanismos de obtenção de consentimento ativo das organizações representantes de trabalhadores e movimentos sociais. A passagem destas organizações à oposição foi acompanhada da retirada da perspectiva pós-desenvolvimentista da filosofia pública.

Bem-viver e economia popular: coalizões e disputas discursivas na política pública de economia solidária

Nesta seção serão apresentadas as disputas travadas especificamente no subsistema a de políticas públicas de economia solidária a partir da formação de diferentes coalizões entre defensores da economia solidária dentro e fora do governo. Em primeiro lugar apresenta-se a conformação dos atores que defendem diferentes propostas de transformação institucional através da economia solidária dentro do governo para, em seguida, apresentar o processo dinâmico de disputa e consolidação de espaços.

Delineando as coalizões no subsistema de políticas públicas

Considerando que o viés tecnocrático e anticorporativista da gestão Correa dificulta a identificação de representações de diferentes atores sociais dentro do governo, recorre-se a entrevistas e à leitura do livro escrito pelo seu grupo de assessores em 2005 (Acosta e Falconí, 2005) para identificar a presença de diferentes estratégias de incorporação da economia solidária dentro do governo. São identificadas duas menções explícitas à economia solidária, representando as duas estratégias distintas de transformação institucional implementadas pelo governo a serem expostas a seguir.

A primeira delas é a apresentada por Fander Falconí (2005a), economista ecológico que foi duas vezes Secretário da SENPLADES² (2007 e 2011) e Ministro das Relações Exteriores. Em seu artigo, Falconí defende, baseado nas análises desenvolvidas por José Luis Coraggio, o fomento a micro empreendimentos populares para a construção de um sistema de economia do trabalho no qual se conjuga solidariedade e competição cooperativa, com a construção de uma economia social que busca superar a opção entre mercado capitalista e Estado central planificador e regulador. Trata-se de um resgate de trabalho anteriormente produzido pelo autor (Falconí e Ponce, 2005) no qual desenvolve a tese do fomento a empreendimentos populares como alternativa ao desenvolvimento excludente. A adoção dessa estratégia de fomento à economia solidária se traduziria diretamente nos discursos adotados nos documentos de planejamento estratégico do governo.

Do ponto de vista conceitual, é possível perceber uma convergência dessa visão de economia solidária com as práticas históricas das grandes entidades de matriz religiosa equatorianas, cujo foco de trabalho era a inclusão

2 Secretaria com função equivalente ao do Ministério do Planejamento no Brasil.

social da população considerada carente (Jácome, 2014). Nota-se, ademais, uma proximidade política destas entidades com o presidente Correa. Alguns entrevistados destacaram a facilidade de acesso dos dirigentes destas entidades ao presidente que havia, em sua juventude, realizado trabalho voluntário em uma destas organizações e mantinha interesse em se associar ao reconhecimento social que estas organizações detinham na sociedade equatoriana.

Estes elementos apontam que havia um potencial para a construção de uma coalizão entre as entidades de matriz religiosa e os setores do governo em prol de uma estratégia de promoção do associativismo em setores da economia popular. Não obstante, percebe-se que essa coalizão se efetivaria apenas parcialmente, uma vez que o órgão criado para implementar as políticas públicas de economia solidária a partir dessa perspectiva, o Instituto de Economia Popular Solidária (IEPS), teria gestões fragmentadas (devido ao curto mandato dos dirigentes) e insuladas (sem estabelecimento de parcerias com a sociedade civil ou outros órgãos governamentais), sendo objeto de críticas unâimes de dirigentes governamentais e da sociedade civil entrevistados. Do ponto de vista das grandes organizações da matriz religiosa, restava o apelar direto ao presidente para buscar alguns avanços específicos.

Voltando ao livro de lançamento da campanha, é possível observar no artigo de Hugo Jácome (2005) a presença de uma segunda estratégia de transformação institucional através da economia solidária. Economista com histórico de pesquisa na área de microfinanças, Jácome teve a oportunidade de implementar suas propostas nos cargos de vice-ministro da economia no primeiro gabinete de Correa, na assessoria da presidência da Assembleia

Constituinte e como Superintendente de Economia Popular e Solidária. A proposta defendida no livro (Jácome, 2005, p.177) é de que, devido a sua trajetória, capilaridade e sustentabilidade financeira, o cooperativismo de crédito funcione como a rede de instituições de primeiro piso responsáveis pela redistribuição do capital na economia. Trata-se de posição já adotada em estudo anterior, no qual se destaca ainda o papel da Federação de Cooperativas de Crédito Equatoriana (FECOAC) na evolução contínua e sustentada do sistema de cooperativismo de crédito equatoriano (Jácome e Cordovez 2004, p.31,32).

Traduzida em uma perspectiva mais ampla, percebe-se a presença de uma proposta de transformação institucional através do apoio e do fortalecimento dos atores economicamente mais estabelecidos da economia solidária equatoriana. Essa proposta se traduziu na criação de dois órgãos, a Corporação Nacional de Finanças Populares e Solidárias (CONAFIPS) e a Superintendencia de Economia Popular Solidaria (SEPS). Começando pela última, percebe-se a obtenção de êxito na conformação de uma coalizão e na implementação de uma estratégia baseada no aprimoramento de mecanismos de supervisão e controle. Este pode ser percebido em apoio ao trabalho desenvolvido pelo governo em entrevista de 2014, concedida pelo presidente da FECOAC, e na menção do documento de balanço da gestão (SEPS, 2017) de 19 depoimentos laudatórios, sendo 14 de representantes de cooperativas de crédito e suas redes.

Já a CONAFIPS pode ser entendida como uma organização com um posicionamento híbrido entre os dois conjuntos de atores e as duas estratégias de transformação institucional mencionados até o momento. Apesar de ter

como foco principal o apoio ao cooperativismo de crédito, sua diretoria foi ocupada na maior parte da gestão Correa pelo ex-gerente geral da cooperativa de crédito ligada ao FEPP, uma das grandes entidades de matriz religiosa da economia solidária equatoriana. Ademais, além de atender diretamente às cooperativas de crédito, garantia um apoio indireto ao setor da economia popular através da criação de linhas de crédito específicas com subsídios.

Se o conjunto dessas instituições representam as duas perspectivas de transformação através da economia solidária efetivamente implementadas pelo governo, é de se destacar a presença no primeiro gabinete presidencial, de Alberto Acosta, que defendia uma perspectiva pós-desenvolvimentista que, mais à frente, seria encampada pelo Movimento de Economia Social e Solidária equatoriano (MESSE) desde fora do governo. Dessa forma, considerando-se o conjunto de atores dentro e fora do governo, identificamos proximidades e distanciamentos com três estratégias distintas de transformação institucional através da economia solidária:

- Fortalecimento, supervisão e controle dos setores mais consolidados economicamente da economia solidária;
- Criação de novas organizações de economia solidária através da promoção, induzida pelo Estado, do associativismo entre os participantes da economia popular;
- Promoção de valores de auto-consumo, reciprocidade, complementariedade e resgate de saberes ancestrais fora das relações de mercado em grupos militantes.

Na sequência, apresenta-se o processo cronológico de consolidação dessas três crenças e estratégias distintas, as disputas estabelecidas entre elas,

e, de forma mais geral, a incorporação da economia solidária no discurso governamental.

A dinâmica de disputas e a incorporação da economia solidária no discurso governamental

No discurso dos primeiros anos do governo Correa, é possível afirmar que a economia solidária aparece como elemento a ser levado em conta no processo de construção da nova filosofia pública, seja mencionada diretamente como reflexão inovadora para conciliar desenvolvimento econômico e problemas da sociedade (Equador, 2007, p. 42), seja através da menção de associações e cooperativas dentre o conjunto de atores a participarem da construção de um projeto de reorganização produtiva (Aliança País, 2006, p.15). A contraparte dessa abertura é a adoção de uma terminologia fluida e por vezes confusa, sem o estabelecimento de uma diferenciação clara entre micro e pequenas empresas e economia solidária como, por exemplo, no seguinte trecho do PND-07: “*Se busca fortalecer la economía social, solidaria y comunitaria con programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas*” (Equador, 2007, p.91).

Essa indefinição reflete-se também na apresentação do problema a ser resolvido através da economia solidária, mencionada como parte da revolução econômica e produtiva no programa de governo 2006, mas estando muito mais vinculada ao objetivo de integração social do PND-07. Mesmo neste último documento, a economia solidária oscila entre um caráter compensatório e um caráter estratégico, como quando é mencionada como uma das formas de construir um modo de produção centrado no trabalho (Equador, 2007, p.49, p.50).

A abertura do governo à sociedade civil e a indefinição conceitual facilitam a construção nesse momento de uma grande coalizão em prol da política pública de economia solidária, representada na sociedade civil pela criação do MESSE. Esta atuação conjunta é perceptível nos debates realizados na constituição de 2008, nos quais Aliança País e Pachakutik convergem em defesa da afirmação de um Sistema Econômico Social e Democrático (Oleas, 2016), conquista até hoje reconhecida mesmo pelos atores da economia solidária mais críticos ao governo Correa. Impulsionada pelo destaque alcançado na Constituição, a economia solidária atinge o ápice da sua importância no discurso governamental no PBNV-2009.

Em um documento que busca conciliar uma perspectiva pós-desenvolvimentista com uma concepção mais tradicional, a economia solidária aparece com centralidade em ambas, destacando-se suas características intrínsecas. O viés pós-desenvolvimentista aparece nas menções à necessidade de construção de um modelo econômico “*cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes*” e que incorpore “*aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado*” (Equador, 2009, p. 43). Menciona-se, desta forma, não só o apoio a associações e cooperativas, mas também à efetivação dos princípios de “*reciprocidad, (re)distribución, autarquía y autosuficiencia, no solo alimentaria sino de todo aquello asociado a la satisfacción de necesidades básicas*” (Equador, 2009, p.121).

Já em viés mais pragmático, a economia solidária é citada nas duas primeiras fases da estratégia de acumulação e redistribuição: primeiro pela sua contribuição à geração de postos de trabalho e depois como forma

organizacional prioritária a ser tomada pelas indústrias nascentes que aumentarão a produtividade da economia. O documento destaca que a economia solidária, pela sua natureza intrínseca, permite garantir que a riqueza fique nas mãos dos trabalhadores, radicalizando a sua redistribuição (Equador, 2009, p.44, p.102). Percebe-se, nesse sentido, a coexistência no discurso das duas estratégias de transformação institucional mencionadas na seção anterior, o que remete à cunha na filosofia pública que ocorreria mais tarde.

Do ponto de vista da menção nas áreas temáticas dos documentos, percebe-se uma expansão substancial das menções à economia solidária como parte da estratégia de revolução econômica. Esta é descrita como uma transição do sistema capitalista neoliberal para o sistema social e solidário a partir “*del reconocimiento y potenciación de las bases o raíces que ya existen en nuestra economía*” (Equador, 2009, p.325). Ademais, o protagonismo das formas de economia solidária se reflete no desaparecimento quase completo das menções a micro e pequenas empresas, optando-se pela utilização de termos como economia popular e solidária, economia social e solidária, unidades econômicas populares, cooperativas, associações, comunidades, pequenas e médias unidades produtivas familiares, e sistema financeiro popular e solidário.

Estas mudanças no plano discursivo contribuíram para um avanço conceitual importante na política de apoio ao cooperativismo de crédito (futura CONAFIPS) com a transformação do Programa Sistema Nacional de Microfinanças (criado em 2007) em Programa Nacional de Finanças Populares, Empreendimento e Economia Solidária (PNFPEES). Para Cardoso (2013), tratou-se do avanço de um programa que enfocava o tamanho do crédito para um

programa que passou a enfocar a construção de organização financeira sob controle dos associados. Por outro lado, houve no mesmo ano de 2009 uma derrota importante para a coalizão em prol da economia solidária dentro do governo com a opção pela criação do IEPS dentro da área social e não na área econômica do governo, o que implicou em menor estrutura, menor escopo de atuação e menor capacidade de execução de suas políticas,

É no âmbito do Ministério de Inclusão Econômica e Social (MIES) que se publica em 2011 a Agenda da Revolução da Economia Popular Solidária (AREPS), único documento setorial orientador da política pública de economia solidária no Equador. Em comparação com o discurso do PNBV-09, percebe-se que a inclusão da economia solidária na política de assistência social levou a uma guinada pragmática no sentido da política, que passa a enfatizar a solução dos problemas do “desemprego estrutural” e da “incapacidade do regime de acumulação vigente em integrar produtivamente a população economicamente ativa”. Desta forma, o destaque deixa de ser o diferencial organizativo da economia solidária (seja do ponto de vista dos valores do bem-viver ou da sua capacidade redistributiva) e passa a ser o tamanho e a capacidade de geração de postos de trabalho pela economia popular, estimada em 61% dos postos de trabalho do Equador.

Este movimento de alteração do sentido da política pública acompanha o distanciamento mais geral do governo em relação aos movimentos sociais, descrito na seção anterior. Leva-se, com isso, ao surgimento das primeiras subdivisões dentro da coalizão em prol da política pública de economia solidária. Especialmente o MESSE, que já vinha encontrando dificuldades em se afirmar como representante do conjunto de atores da economia solidária,

passa a apresentar um discurso cada vez mais alinhado com o das organizações que passaram a oposição ao governo, em defesa da visão pós-desenvolvimentista do Sumak Kawsay baseada no diálogo intercultural (Andino, 2013), contraposta a inserção da economia solidária em um sistema capitalista eficiente (Jimenez, 2016).

Se a AREPS representa o distanciamento do governo da estratégia pós-desenvolvimentista, a publicação, no mesmo ano, da Lei Orgânica da Economia Popular e Solidária (LOEPS) representa a emergência, de forma paralela à estratégia de inclusão da economia popular, de uma estratégia baseada na supervisão e no controle. Efetivamente, a ênfase excessiva dada pela legislação no estabelecimento de mecanismos de controle gerou reclamações de diversos setores da sociedade civil, por exemplo Roth, 2012, e Vega, 2017. Ademais, ao apresentar os mecanismos de delimitação do público a ser beneficiado pela política pública, a legislação gerou críticas tanto do MESSE, que questionou a junção dos setores populares e solidários no mesmo marco legal (Andino, 2013), quanto do diretor do FEPP, que questionou uma excessiva pureza ideológica na demarcação de definições excessivamente restritivas (Tonello, 2012).

Já no que se refere ao setor do cooperativismo, verifica-se uma maior aderência à legislação com o vice-presidente da FECOAC afirmando que esta acolheu 90% de suas aspirações (Sasso, 2012), mas também um receio em relação aos poderes cedidos pela legislação à Junta de Regulação (Meléndez, 2012). Não obstante, a partir do início da implementação dos novos mecanismos de supervisão e controle, houve, conforme já citado anteriormente, uma aderência ao trabalho desenvolvido pela SEPS. Com o

passar do tempo, a capacidade institucional desenvolvida por esse órgão, muito superior ao IEPS, fez com que pudesse ser identificado como polo de uma estratégia específica de promoção da economia solidária. A especificidade desta estratégia, por um lado, pode ser constatada através das reclamações que as demais organizações da economia solidária apresentaram em relação ao órgão (Vega, 2017, Calvo et al., 2020), e por outro pela ausência de um trabalho integrado ao do IEPS, na verificação da adequação das organizações cadastradas como fornecedoras no programa de compras públicas (Villalba-Eguiluz et al., 2020)³.

Nos discursos governamentais de 2013 já é possível identificar a consolidação dessas duas estratégias diferentes de transformação institucional através da economia solidária (inclusão social e supervisão), verificando-se um aumento generalizado das menções ao termo nos documentos. No programa de governo de 2013, de 35 propostas apresentadas, uma é denominada “*Profundizar la economía social y solidaria*”, e o termo é diretamente mencionado em outras seis propostas. De forma semelhante, no PNBV-13 a economia solidária passa a ser mencionada em nove dos doze objetivos temáticos, frente a, no máximo, quatro citações nos planos anteriores.

Por outro lado, há uma perda qualitativa nas menções à economia solidária, que passa a ser citada como uma das formas de propriedade que coexistem no sistema econômico social e solidário sem que se mencione suas características específicas ou se lhe atribua um papel especial na filosofia pública. Sintoma da aderência ao discurso da AREPS, que enfatiza a geração de

3 O programa de compras públicas da economia solidária pode ser considerado o carro chefe das ações empreendidas pelo IEPS, com destaque para a organização de associações de costureiras para o fornecimento de uniformes escolares.

postos de trabalho em detrimento das especificidades organizativas, é o fato de que, nos dois documentos, a economia solidária passa a ser citada quase sempre ao lado das micro e pequenas empresas, identificadas com o acrônimo MIPYMES.

Destaca-se, ainda, nos documentos de 2013 que, no contexto geral de atribuição de maior relevância aos mecanismos de supervisão e controle sobre a economia, acrescenta-se um item destinado especificamente a ressaltar a importância da regulação econômica, no qual menciona-se a criação da SEPS como instrumento de garantia do acesso da EPS aos benefícios e incentivos do Estado.

Consequência das disputas discursivas para a política pública de economia solidária

Pelo relato apresentado nas duas últimas seções, percebe-se a presença de uma convergência importante entre as disputas na conformação da filosofia pública equatoriana, a formação de coalizões no subsistema de políticas públicas de economia solidária e a criação e forma de funcionamento das instituições dedicadas a implementar políticas públicas de economia solidária.

Nos dois primeiros anos de governo verifica-se inicialmente uma disputa e posteriormente certa indefinição no conteúdo da filosofia pública de governo, período acompanhado também por tentativas frustradas de aglutinação de atores relevantes no subsistema de políticas públicas de economia solidária com a conformação do MESSE. Do ponto de vista da política pública de economia solidária, seria um período marcado pelo experimentalismo, com a criação de uma Secretaria de Economia Social e Solidária dentro do Ministério

de Economia e Finanças, posteriormente transferida para o Ministério de Inclusão Econômica e Social sem que chegasse a ter uma ação efetiva.

Já em 2009, inicia-se o conflito direto do governo com atores que defendiam uma filosofia pública pós-desenvolvimentista, conformando-se mais claramente a presença de diferentes pólos no subsistema de políticas públicas de economia solidária: a) o MESSE, que se aliaria o movimento indígena e deixaria o governo; b) as grandes organizações religiosas, alinhadas com a lógica de promoção da inclusão de setores populares; e c) as cooperativas de créditos, mais preocupadas com o processo regulatório do setor cooperativista.

A necessidade de dar uma resposta a oposição de esquerda na disputa discursiva do governo contribuiu para a forte inclusão da economia solidária na agenda governamental o que acabou por se traduzir na criação de duas das instituições que teriam papel decisivo na implementação da política pública de economia solidária, o IEPS e a futura CONAFIPS, que então ainda funcionava como um fundo público.

Durante o segundo mandato de Correa, foi se consolidando uma guinada pragmática, que no subsistema de economia solidária se evidenciaria em 2011 com a publicação de uma agenda setorial voltada para ações que garantissem escala de inclusão de setores populares. Essa transição refletiu-se mais tarde na adoção, em 2013, de forma mais clara de uma filosofia pública decididamente pragmática e menos transformadora, voltada ao crescimento econômico e a inclusão de setores populares.

As já criadas instituições de economia solidária seriam somadas a SEPS e teriam seu papel plenamente adequado a filosofia pública vigente, atuando de forma pragmática para implementação de programas de grande escala, mas

sem grande preocupação com a garantia do que seria o diferencial organizativo da economia solidária.

Este perfil de política pública conciliando grande escala com pouca ênfase no diferencial organizativo da economia solidária pode ser verificado ao se analisar alguns dos principais projetos implementados pelo governo. Começando pela análise das ações de formação e assessoramento técnico implementadas a partir de 2013, verifica-se uma grande aderência a visão pragmática estabelecida na Lei Orgânica de Econômica Popular e Solidária que estabelece textualmente que esta deve ser enfatizada nas áreas de produção e comercialização de bens e serviços (Equador, 2011b).

Desta forma, o plano nacional de capacitação em economia solidária publicado pelo IEPS (Lara, 2013) define como principal problema a ser adotado pela capacitação, “*bajo nivel de la EPS en la oferta y baja participación en la demanda pública*” (Lara, 2013, p.22). Os módulos de capacitação apresentados, por sua vez, enfatizam questões relacionadas a processos operacionais de formalização, ensino de princípios de administração de negócios não adaptados a realidade da economia popular, e capacidades de produção, comercialização e distribuição. Assim, o plano de capacitação não contemplava a preparação dos trabalhadores para a organização do trabalho com os princípios organizativos próprios da economia solidária.

Outro exemplo de priorização da escala e negligência das especificidades da economia solidária é a implementação de uma modalidade associativa de um programa chamado Crédito de Desenvolvimento Humano (CDH), que antecipava o valor que seria pago a beneficiários do programa de transferência condicionada de renda equatoriano com o objetivo de financiar atividades

econômicas. Na modalidade associativa, os beneficiários associados podiam receber antecipadamente 24 meses de benefício.

Apesar dessa modalidade ter apresentado um grande crescimento quantitativo, chegando a representar 26% do crédito repassado em 2016, estudo realizado pelo próprio governo (Equador, 2018) constatou que, em muitos casos, os tomadores de crédito não chegaram a atuar coletivamente, conformando-se associações intermediárias para canalizar os recursos que muitas vezes se desfazem depois de acessá-los. Dessa forma, apenas 5% dos empreendimentos ativos encontrados no estudo estavam efetivamente funcionando associativamente. Dentre as dificuldades em manter a associatividade, destacou-se a distância geográfica e a existência de desconfiança entre as beneficiárias.

Por fim, a política equatoriana de compras públicas da economia solidária também enfrentou dificuldades semelhantes. Trata-se de uma política pública que, pelo menos em termos de escala das vendas realizadas, é um sucesso inquestionável. De acordo com os dados divulgados pelo IEPS, as vendas de produtos da economia solidária para o mercado público chegaram a 98 milhões de dólares em 2017, sendo quase 42 milhões apenas no âmbito do programa de uniformes escolares.

Mais uma vez, o principal questionamento ao programa relaciona-se à questão da delimitação, de garantia de que os participantes sejam realmente organizações da economia popular e solidária (Novoa, 2013; Andino, 2013 e 2016). Nesse caso o próprio IEPS (2013) reconhece que os programas de compras públicas tinham muitas limitações nesse sentido nas suas primeiras versões, havendo inclusive o estabelecimento de vários contratos para um

único fornecedor de material escolar no período entre 2007 e 2010. Essas dificuldades foram enfrentadas através de alterações, ao longo dos anos, de três itens da legislação referente às compras públicas: a definição do público beneficiário, a ordem de prioridade entre seus diferentes componentes, e a forma de operacionalização do processo de compras. Com isso, a partir de 2015 estabelece-se que as organizações associativas seriam priorizadas com a disposição de maiores quotas de compras em comparação com os produtores que concorrem individualmente (Quintana, 2017).

Por fim, dentre as principais ações do governo equatoriano, uma exceção reconhecida inclusive por autores críticos ao governo como política capaz de fortalecer a capacidade organizativa dos atores da economia solidária é a política de crédito estabelecida pela CONAFIPS (Sanchez, 2016; Andino, 2016). Neste caso é possível inferir que o bom alinhamento do segmento de cooperativismo de crédito equatoriano com a visão pragmática do governo tenha contribuído para que a política tenha sido organizada através da canalização de recursos através das organizações de finanças solidárias já atuantes.

Já no caso da CONAFIPS leitura das publicações e informes de gestão (CONAFIPS, 2015) permite perceber o exercício de cinco funções articuladas: 1) diagnóstico e captação de informações das OSFPS; 2) fortalecimento das OSFPS não habilitadas para operação de linhas de crédito; 3) fornecimento de crédito segundo piso para as OSFPS habilitadas; 4) oferta de mecanismos de garantia para as operações das OSFPS junto às OEPS; e 5) gestão de recursos financeiros de outras organizações (em especial o MIES e o IEPS).

No total, entre 2008 e 2016 foram colocados 884.764.647,61 dólares através das OSFPS, com um número total de 716.074 operações. A maior parte destas foram realizadas na linha de crédito que se destinou a atender as organizações produtivas da economia popular e solidária, com destaque para a agropecuária e para atividades de comércio. Em 2016 o valor máximo foi de 10.000 dólares para empréstimos individuais e 150.000 dólares para o crédito associativo. Além da linha de crédito, a CONAFIPS oferece também serviços de garantia para empréstimos cedidos a pessoas naturais ou jurídicas reconhecidas pela LOEPS, tendo garantido 2.207 operações de crédito entre 2011 e 2016 em um valor total de US\$ 9.426.179,26, com destaque para a oferta, a partir de 2015, de um serviço de garantias destinado especialmente à obtenção de colaterais por parte de organizações participantes da política de contratação pública.

Em suma, considerando-se o conjunto das principais políticas implementadas com mais consistência a partir de 2013, verifica-se a presença de um viés pragmático, mas que, alinhado à filosofia social do governo, garantiu a alocação de grande recurso e esforços públicos para a promoção de ações de economia solidária com uma concepção pragmática voltada a impactar o maior número possível de trabalhadores.

Medindo o esforço de provocar uma transformação institucional pela economia solidária em termos legislativos, verifica-se a inclusão da economia popular solidária em 17 leis e 14 códigos federais, além da inclusão do termo na Constituição Federal e da construção de uma lei orgânica exclusiva, estabelecendo, em muitos casos, critérios de discriminação positiva (Chafla e Jácome, 2017). Dentre estes últimos, destaca-se dispositivo da Lei Orgânica de

Regime Tributário que buscou favorecer as OEPS com isenção de imposto de renda sobre os excedentes reinvestidos nas organizações e a criação, em 2015, de um Regime Simplificado das Organizações Integrantes da Economia Popular e Solidária. Este último concedeu a isenção de emissão de faturas (permitindo a comprovação das vendas através de documentos simplificados) e a isenção de realização de contabilidade para organizações cujo faturamento esteja abaixo de um limite estipulado.

No setor de prestação de serviços destaca-se também o Decreto Executivo que suprimiu as possibilidades de terceirização laboral mediante empresas intermediadoras de mão-de-obra e estabeleceu as organizações de EPS como possíveis prestadoras de serviços complementares. Há ainda referências à economia popular e solidária na legislação sobre pesca artesanal na lei de recursos hídricos, na lei do regime de soberania alimentar, entre outras.

Do ponto de vista da alocação de pessoal, considerando que a maior parte das políticas foi implementada diretamente por servidores públicos, verificou-se um grande volume de pessoal alocado. No caso do IEPS eram 268 servidores em 2016, sendo que 153 atuavam de forma descentralizada nas nove sedes zonais e o restante no escritório central⁴. A CONAFIPS, de acordo com os dados disponíveis, tinha, em janeiro de 2014, 63 funcionários, passando para 85 funcionários em 2016 distribuídos em: 9 no gabinete do diretor, 51 nos processos agregadores de valor e 25 funcionários nas unidades de apoio⁵.

⁴ Informação disponível em <https://www.economiasolidaria.gob.ec/transparencia/>, acesso em 29 de dezembro de 2020.

⁵ 119 <https://www.finanzaspopulares.gob.ec/transparencia/>

5 consultado em 29 de dezembro de 2020.

No caso da SEPS, cuja principal função era o registro e monitoramento de cooperativas, seu informe de gestão, referente ao período 2012 – 2016 (SEPS 2017) aponta que esta foi inaugurada em 2012 com 94 servidores contratados sob o regime de contratação ocasional. Já no início de 2017, a superintendência contava com 467 servidores sob regime de nomeação, que são servidores públicos estáveis, 119 contratados como ocasionais e 48 servidores contratados sob regime de código de trabalho, que são responsáveis por tarefas operacionais. No total, a SEPS, portanto, adentrou 2017 com 634 funcionários públicos contratados. Constatase assim a presença de um total de 977 funcionários dedicados exclusivamente a economia solidária para uma população de apenas 15 milhões de pessoas no ano de 2016.

Em síntese, verifica-se que uma determinada estratégia de gestão do bloco social, associada a uma determinada filosofia pública alinhada com o discurso dominante no subsistema de políticas públicas são fatores que contribuíram para uma grande alocação de esforços em uma proposta pragmática de transformação institucional via economia solidária. Esta se caracterizou pela utilização do que Hood e Margets (2007) denominam como recursos mais coercivos, isto é, que implicam mais intervenção direta na realidade e menos a ação através da construção de parcerias.

Conclusão

Retomando as discussões predominantes nas análises da política pública de economia solidária no Equador apresentada na introdução, este artigo visa contribuir apontando que:

- a) o déficit de participação social na implementação da política pública está relacionado de um lado à estratégia mais ampla de gestão do bloco social que predominou no governo após a fratura aberta na constituinte de 2008, e de outro à permanência de parte dos atores da coalizão de políticas públicas de economia solidária a visão pós-desenvolvimentista que se tornou, de forma mais ampla, opositora do governo;
- b) o distanciamento entre discurso e prática é mais propriamente resultante de um deslocamento intertemporal da filosofia pública do governo. De fato, verifica-se uma coerência importante no discurso governamental apresentado a partir da Agenda da Revolução da Economia Popular e Solidária de 2011 com as políticas públicas implementadas a partir de 2013;
- c) O pragmatismo adotado na concepção e implementação da política pública de economia solidária, de forma coerente a filosofia pública que passou a dominar o governo, facilitou a alocação de grandes esforços governamentais para que ela se efetivasse como uma alternativa de transformação institucional (ainda que limitada a uma visão de inclusão de setores populares).

Com esta análise, busca-se contribuir para o reposicionamento dos problemas de pesquisa em torno das políticas nacionais de economia solidária, substituindo a crítica pela não adoção de escolhas tidas, a princípio, como desejáveis (mais participação, mais alocação de recursos e proposta mais transformadora) pela explicação dos fatores determinantes das escolhas realizadas, incluindo a possível contradição entre diferentes objetivos.

A experiência equatoriana parece apontar um dilema para os promotores da economia solidária. De um lado, a adoção de um discurso e de políticas mais pragmáticas tende a gerar maior facilidade de mobilizar recursos governamentais; de outro, gera maior risco de distorção do que são considerados os valores fundamentais da economia solidária. A adoção de um discurso e de políticas que enfoquem as especificidades organizativas da economia solidária, por sua vez, gera consequências opostas (mais proximidade

dos princípios com maior dificuldade de mobilização de recursos governamentais).

Este dilema, caso futuras pesquisas sustentem a sua efetiva existência, poderia ser visto como uma extensão para as políticas públicas do dilema proposto por Rosa Luxemburgo (1900) de que as cooperativas tenderiam a degenerar ou falir. Nesse caso as políticas públicas de economia solidária estariam submetidas ao dilema entre ter uma escala limitada ou se submeter a uma concepção restritiva de economia solidária. Mais do que uma limitação intransponível, esta realidade pode ser entendida como um conjunto de pressões ao qual as políticas estão permanentemente submetidas.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto e FALCONÍ, Fander. *Otra política económica, deseable y posible*. In ACOSTA, Acosta e FALCONÍ, Fander. (orgs) *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*. Quito: FLACSO, 2005.
- ALIANZA PAIS Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007 – 2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador, 2006. 284
- ALIANZA PAIS. *Programa de Gobierno 2013 – 2017. Gobernar para profundizar el cambio – 35 propuestas para el Socialismo del Buen Vivir*, 2016.
- ALTMANN, Philipp. Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador. *Antropología: Cuadernos de Investigación*, 2013.
- ANDINO, Verónica De palabras con poder y acciones con libertad. Análisis de los posibles efectos del marco legal en el sector de la economía popular y solidaria en el Ecuador y propuestas para seguir actuando en libertad In
- GURIDI, Luis, FENÁNDEZ-VILLA, Maite e JUBETO, Yolanda. *Políticas públicas*

territoriales para la Economía Social y Solidaria en Loja. Bilbao: Universidad de País Vasco, Instituto Hegoa, 2016.

ANDINO, Veronica. Políticas Públicas para la Economía Social y Solidaria – caso de estudio de Ecuador. Presentación al Centro Internacional de Referencia y enlace sobre las políticas públicas en economía social y solidaria (RELISS), 2013

AZZELLINI, Dario. La Construcción de dos lados: poder constituido y poder constituyente em Venezuela. Vol. 2. Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana, 2012.

BACCARO, Lucio e PONTUSSON, Harry. Social Blocs and Growth Models: an analytical framework with Germany and Sweden as illustrative cases. Geneve, 2019.

BEBBINGTON, Anthony. e BEBBINGTON, Denise. An Andean Avatar: post-neoliberal and neoliberal strategies for securing the unobtainable. *New Political Economy*, 16(1), 2010

BIZBERG, Ilan. Diversity of Capitalisms in Latin America. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019.

BRAGA, Rui. e PURDY, Sean. A precarious hegemony: neo-liberalism, social struggles, and the end of Lulismo in Brazil. *Globalizations* DOI: 10.1080/14747731.2018.1479013, 2018.

CALVO, Sara., SYRETT, Stephen. E. MORALES, Andres. The political institutionalization of the social economy in Ecuador: indigeneity and institutional logics. EPC. *Politics and Space*, v.38 (2), 2020.

CARDOSO, Geovanny Las finanzas populares y solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la economía popular y solidaria em Ecuador In

- IEPS La economía popular y solidaria El ser humano sobre el capital: 2007 – 2013. Quito: IEPS, 2013.
- CARRANZA, César. Emergencias epistémicas de modelos alternativos al desarrollo. El Sumak Kawsay y el Buen Vivir en Ecuador. Cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak Hegoa. nº 80, 2019.
- CHAFLA, Pablo e JÁCOME, Victor. Co-construcción y políticas públicas para la Economía Popular y Solidaria em Ecuador: análisis del período 2008 – 2016. CienciAmérica, Vol. 6 (2), 2017.
- CLARK, Patrick. Neo-developmentalist and a “via campesina” for rural development: unreconciled projects in Ecuador’s Citizen’s Revolution. *Journal of Agrarian Change*, 2017.
- CONAFIPS. Informe de Gestión de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias “CONAFIPS”. Al 31 de diciembre del 2014, 2015.
- CONAGHAN, Catherine M. Ecuador: Rafael Correa and the citizens’ revolution In Steven Levitsky and Kenneth M. Roberts (ORG.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.
- CÓRDOVA, Rovelmar. Los retos de la economía social y solidaria em Ecuador: la compra pública como contradictoria estrategia estatal de fortalecimiento a los actores sociales. (Mestrado em Desenvolvimento Econômico e Cooperação Internacional). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014.
- CUNHA, Gabriela. Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à Economia Solidária (2003-2010). Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- DE LA TORRE, Carlos. “Technocratic populism in Ecuador”. *Journal of Democracy*, 24(3): 33-46, 2013.

EQUADOR. Ministerio de Inclusión Económica y Social. *La inclusión económica y los emprendimientos populares: el Crédito de Desarrollo Humano en Ecuador.* Quito: MIES, 2018.

EQUADOR, Buen vivir. *Plan Nacional 2013 – 2017. Todo el mundo mejor,* 2013.

EQUADOR. *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013,* 2011a.

EQUADOR. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.* Disponível em: <https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/LEY%20ORGANICA%20DE%20ECONOMIA%20POPULAR%20Y%20SOLIDARIA%20actualizada%20noviembre%202018.pdf/66b23eef-8b87-4e3a-b0ba-194c2017e69a>. Acesso em: 2 fev. 2021. 2011b.

EQUADOR, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013: *Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural,* 2009.

EQUADOR. *Constitución de la República del Ecuador,* 2008.

EQUADOR. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010. *Planificación para revolución ciudadana,* 2007.

FALCONÍ, Fander; **PONCE,** Juan. *Proyecto de desarrollo social y económico de la Amazonía Ecuatoriana basado en el ecoturismo: emprendimientos populares como alternativa a un desarrollo excluyente.* España: Fundación Cátedra Iberoamericana, 2005.

GUERRA, Pablo. *Las legislaciones sobre economía social y solidaria em América Latina. Entre la autogestión y la visión sectorial.* *Revista de la Facultad de Derecho,* n.33, 2012.

- HALL, Peter. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In MAHONEY, James e Thelen, Kathleen *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- HARNECKER, Marta. Ecuador: uma nueva izquierda en busca de la vida en plenitud. Quito: Abya-Yala/UPS Publicaciones, 2011.
- HOOD, Christopher e MARGETTS, Helen. *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave MacMillan, Hounds Mills, 2007.
- JACKSON, Gregory e DEEG, Richard. From Comparing Capitalism to the Politics of Institutional Change. *Review of International Political Economy*, 2008
- JÁCOME, Hugo. E CORDOVEZ, Jorge. Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo. In JÁCOME, Hugo. FERRARO, Emilia; SÁNCHEZ, Jeannette. (orgs). *Microfinanzas em la economía ecuatoriana una alternativa para el desarrollo*. Quito: FLACSO, 2004.
- JÁCOME, Hugo. La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas. In ACOSTA, Alberto e FALCONÍ, Fander. (orgs) *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción* Quito: FLACSO, 2005.
- JÁCOME, Victor. *Introducción la Economía Social y Solidaria*. Quito: Editorial IAEN, 2014
- JIMÉNEZ, Jhonny. Avances y desafíos de la economía social y solidaria en el Ecuador. In Puig (org),. *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. Bilbao: UPV, Hegoa, 2016.
- LANAS, Elisa. *Políticas Públicas sobre Economía Solidaria. Análisis comparativo entre las realidades de Ecuador y Brasil. Informe de Investigación*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.

LARA, Nelly. Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria – IEPS. Plan de Capacitación – Marzo, 2013.

LUXEMBURGO, Rosa. Reforma ou Revolução. 1900. Disponível em: www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1900/ref_rev/index.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

MAHONEY, James e Thelen, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change In MAHONEY, James e Thelen, Kathleen Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

MEHTA, Jal. 'From "whether" to "how": the varied role of ideas in politics', in Daniel. Beland and Robert. Cox (eds), Ideas and Politics in Social Scientific Analysis, Oxford: Oxford University Press, 2011.

MELÉNDEZ, Angela. Cooperativas de ahorro y crédito: con buena salud pero en el laberinto de la transición. *Gestión*, n.215, 2012.

NOVOA, Braulio. Abastecimiento alimentario de los programas sociales a través del sistema de contratación pública del Ecuador. In PROAÑO, Veronica e LACROIX, Pierre Dinámicas de comercialización para la agricultura familiar campesina: desafíos y alternativas en el escenario ecuatoriano. Quito: SIPAE, 2013.

OLEAS, Julio. La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional. In SEPS, Economia Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento. 4. Quito: SEPS, 2016.

OSPINA, Pablo. e LALANDER, Rickard. Razones de un distanciamiento político. El Movimiento Indígena ecuatoriano y la Revolución Ciudadana. Movimientos. *OSAL* Año XIII, N° 32, noviembre, 2012.

- PIERSON, Paul. *Public Policies as Institutions*. In *Rethinking Political Institutions: the Art of the State*. NYU Press, Nova Iorque, 2006.
- QUINTANA, Fabíola. “Contratación Pública y su impacto en la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador. Caso: Feria Inclusiva para el sector textil, Programa Emblemático “Hilando el Desarrollo”, 2010-2016”. (Dissertação de Mestrado em Gestão Pública). Quito: Instituto de Altos Estudos Nacionais, 2017.
- ROTH, André-Noel. Reflexiones críticas sobre la economía popular y solidaria y su marco normativo en el Ecuador. FLACSO, Boletín de Análisis de políticas públicas – Actuar em mundos plurales, 2012.
- SABATIER, Paul, WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications In: Sabatier, Paul (Ed.). *Theories of Policies Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SÁNCHEZ, Jeannette. Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana. In Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento. Quito: SEPS, 2016.
- SASSO, Jeannette. Debates sobre la ley de economía popular y solidaria. Avances y caminos por construir. FLACSO, Boletín de Análisis de políticas públicas – Actuar em mundos plurales, 2013.
- SCHMIDT, Vivien. Give Peace a Chance: Reconciling Four (Not Three) “New Institutionalisms”. Paper prepared for presentation for the Annual Meetings of the American Political Science Association, 2006.
- SCHMIDT, Vivien. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 2008.

- SCHMIDT, Vivien e RADAELLI, Claudio. "Conceptual and Methodological Issues in Policy Change in Europe," *West European Politics* vol. 27, no. 4, 2004;
- SEPS. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Informe 5 años de gestión (2012 – 2017), 2017.
- SILVA, Eduardo. *Challenging neoliberalism in Latin America*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.
- SILVA, Sandro. Da economia social europeia à economia solidária latino-americana: trajetórias conceituais, práticas coletivas e diretrizes de políticas públicas. Brasília: Ipea, Texto para Discussão, n. 3092, 2025.
- STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies* In STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- THELEN, Kathleen. *Institutional Change in Advanced Political Economies*. *British Journal of Industrial Relations*, Setembro de 2009.
- VEGA, Silvia. "La economía solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia. Interpelaciones a la experiencia de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales". (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Quito: FLACSO – Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais, 2017.
- VILLALBA-EGUILUZ, Unai, ARCOS-ALONSO, A.; PÉREZ, J e URRETABIZKAIA, L. *Social and Solidarity Economy in Ecuador: Fostering an Alternative Development Model? Sustainability*, 2020, 12, 6876, 2020.
- WALTER, Andrew e ZHANG, Xiaoke. *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity and Change*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

WANDERLEY, Fernanda; SOSTRES, Fernanda; FARAH, Ivone. La Economía Solidaria en la Economía Plural: discursos, prácticas y resultados en Bolivia. CIDES-UMSA: Plural Editores, La Paz, 2015.

WOLFF, Jonas. Business Power and the Politics of Postneoliberalism: relations between governments and economic elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 58:2, 2016.

Economia solidária frente ao dilema do bem-viver: uma economia política da política pública de economia solidária no Equador

Resumo

O presente artigo busca entender as escolhas realizadas pelo governo Rafael Correa na implementação de políticas públicas de economia solidária no Equador. Baseado no referencial teórico do institucionalismo histórico e discursivo, o artigo busca entender como a filosofia pública e a estratégia de gestão do bloco social do governo equatoriano interagem com as disputas entre coalizões que ocorrem no subsistema de políticas públicas de economia solidária impactando nos esforços dispendidos para a implementação da política e na escolha de instrumentos para sua implementação. Através da análise de documentos de planejamento governamental, entrevistas com gestores públicos e relatórios setoriais, conclui-se que a opção pelo dispêndio de grandes recursos estatais para a implementação de uma política pública com foco na inclusão de trabalhadores da economia popular sem atenção às especificidades organizativas da economia solidária e sem interação com organizações da sociedade civil decorre da estratégia de gestão do bloco social através da obtenção de consentimento passivo da população e com foco no crescimento econômico a partir de 2013.

Palavras-chave: Mudança Institucional, Coalizões, Institucionalismo Discursivo.

Solidarity economy facing the dilemma of “buen vivir” : a political economy of solidarity economy policies in Ecuador

Abstract

This article seeks to understand the choices made by the Rafael Correa government in the implementation of solidarity economy public policies in Ecuador. Based on the theoretical framework of historical and discursive institutionalism, the article seeks to understand how the public philosophy and management strategy of the Ecuadorian government's social bloc interact with the disputes between coalitions that occur in the solidarity economy public policy subsystem, impacting on the efforts made to implement the policy and the choice of instruments for its implementation. Through the analysis of government planning documents, interviews with public managers and sectoral reports, it is concluded that the choice to spend large state resources to implement a public policy focused on the inclusion of popular economy workers without attention to the organizational specificities of the solidarity economy and without interaction with civil society organizations stems from the social bloc's management strategy of obtaining the passive consent of the population and focusing on economic growth from 2013 onwards.

Keywords: Institutional Change, Coalitions, Discursive Institutionalism.

Economía solidaria frente al dilema del buen vivir: una economía política de la política pública de economía solidaria en Ecuador

Resumen

Este artículo busca comprender las opciones del gobierno de Rafael Correa en la implementación de políticas públicas de economía solidaria en Ecuador. A partir del marco teórico del institucionalismo histórico y discursivo, el artículo busca comprender cómo la filosofía pública y la estrategia de gestión del bloque social del gobierno ecuatoriano

interactúan con las disputas entre coaliciones que ocurren en el subsistema de políticas públicas de economía solidaria, impactando en los esfuerzos realizados para implementar la política y en la elección de los instrumentos para su implementación. A través del análisis de documentos de planificación gubernamental, entrevistas con gestores públicos e informes sectoriales, se concluye que la elección de gastar grandes recursos estatales para implementar una política pública centrada en la inclusión de los trabajadores de la economía popular sin atención a las especificidades organizativas de la economía solidaria y sin interacción con las organizaciones de la sociedad civil proviene de la estrategia de gestión del bloque social de obtener el consentimiento pasivo de la población y centrarse en el crecimiento económico a partir de 2013.

Palabras clave: Cambio institucional, Coaliciones, Institucionalismo discursivo.