

# ÓBICES DA LEGISLAÇÃO AO FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE GOVERNO EM ECONOMIA SOLIDÁRIA

## OBSTÁCULOS DE LA LEGISLACIÓN AL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA DEL GOBIERNO EN ECONOMÍA SOLIDARIA

Prof. Dr. Francisco Carlos Duarte <sup>1</sup>  
Professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

### RESUMO

O crescimento das organizações autogestionárias e solidárias de trabalhadores como resposta à crise do capitalismo, as políticas públicas desenvolvidas para atender às demandas originadas deste crescimento e seus problemas práticos no momento da efetivação constituem pontos centrais deste trabalho. Procura-se aqui, refletir criticamente sobre o descompasso entre os poderes do Estado, especialmente, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, problematizando a oferta de fomento promovida pelo primeiro e a impossibilidade, ou dificuldade, de acesso ocasionada pela inércia do segundo, que, apesar da evidente lacuna legislativa, ainda não criou nos diplomas legais, uma forma de constituição jurídica para os empreendimentos de economia solidária.

**PALAVRAS-CHAVE:** economia solidária. Políticas públicas. Legislação.

### RESUMEN

El crecimiento de las organizaciones autogestionadas y la solidaridad de los trabajadores en respuesta a la crisis del capitalismo, las políticas públicas destinadas a satisfacer las demandas derivadas de este crecimiento y sus problemas prácticos en el momento de ejecución son los puntos centrales de este trabajo. Se tiene aquí la intención reflexionar críticamente sobre el desajuste entre los poderes del Estado, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, problematizando la oferta de fomento promovida por el primero y la imposibilidad o

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina e pela Università di Lecce – Itália, com Pós-doutorado pela Universidade de Lisboa – Portugal, pela Università di Lecce – Itália; Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor titular nos cursos de graduação, pós graduação, mestrado e doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Vinculado à Linha de Pesquisa Estado, Atividade Econômica e Desenvolvimento Sustentável e membro do Grupo de Pesquisa “Regulação Econômica e Atuação Empresarial”. Advogado e Procurador do Estado do Paraná. Correio eletrônico: franciscocduarte@hotmail.com.

dificultad de acceso causado por la inercia del segundo, que, a pesar del evidente laguna legislativa, sigue sin incluir en la legislación, una forma de constitución jurídica para los grupos de economía solidaria.

**PALABRAS CLAVE:** Economía Solidaria. Políticas Públicas. Legislación.

## INTRODUÇÃO

As demandas e anseios dos trabalhadores e trabalhadoras que integram a chamada “economia solidária” e as dificuldades que o segmento enfrenta devem constar na pauta tanto dos gestores públicos quanto das Universidades em seu campo de produção de novas tecnologias e proposição de alternativas e viabilização do convívio social.

É que os princípios defendidos pela economia solidária privilegiam o pleno desenvolvimento humano e mostram-se como caminhos mais eficazes para a realização da felicidade, vez que fundam-se especialmente na solidariedade e mútuo apoio, rompendo com a lógica de competitividade consolidada nos meios de produção e relações de trabalho característicos do segundo setor.

Infelizmente, apesar das relevantes potencialidades da economia solidária, inclusive para geração de renda e erradicação da pobreza, os grupos de trabalhadores e trabalhadoras que optam por este caminho enfrentam uma série de dificuldades no cenário nacional.

Neste artigo, serão abordadas com especial ênfase, as dificuldades relacionadas à constituição jurídica dos empreendimentos de economia solidária, apontando para o atraso da legislação brasileira diante dos avanços tanto das políticas públicas quanto das necessidades sociais na matéria.

Considera-se relevante intensificar as reflexões sobre este tema, pois cada vez mais aumentam as políticas públicas destinadas ao fomento da economia solidária, bem como a inserção de ações no mesmo sentido em outras políticas. Entretanto, o sucesso destas ações depende em grande parte, da possibilidade de acesso pelos grupos, que muitas vezes, ficam condenados à marginalidade institucional, pois não agregam em si as rigorosas condições para constituição jurídica da sua existência.

Talvez este artigo se mostre capaz de reproduzir parte das angústias vivenciadas pelos atores envolvidos na economia solidária. De fato, espera-se que sim, pois isto lhe conferirá alguma legitimidade para contribuir no debate necessário e urgente sobre o tema.

Objetiva-se, portanto, através da pesquisa bibliográfica, da análise de textos normativos e da realidade vivenciada pelos empreendimentos de economia solidária, contribuir com as reflexões, diagnósticos e proposições em benefício da legitimação e fomento de uma economia mais humana, acessível a todos os homens e mulheres, independente se sua capacidade financeira, viabilizada por seus talentos e capacidade de respeito ao próximo.

## **1 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO CENÁRIO ECONÔMICO E NO MUNDO DO TRABALHO**

Os avanços do capitalismo e suas consequências para trabalhadores e trabalhadoras, desde o início da expansão deste modo de produção, ensejou a crítica e resistência por parte de trabalhadores e trabalhadoras em todo mundo. Em contraposição ao modelo hierarquizado de organização do trabalho, passou a ser idealizado e aplicado um modelo alternativo, pautado na cooperação, na autogestão, solidariedade entre outros princípios da economia solidária.

Embora suas práticas remontem tempos anteriores, o termo “economia solidária” surgiu muito tempo depois: “A Economia Solidária (ES) é um conceito que surgiu no final do século XX e retoma a ideia de solidariedade no sistema produtivo em contraposição à ideia do individualismo competitivo característico das sociedades neoliberais capitalistas.” (SINGER apud SILVA, 2011).

Sua configuração como alternativa ao modelo capitalista de produção, desde sua origem e de forma cada vez mais destacada, reafirma-se como uma das principais marcas e bandeiras da economia solidária, especialmente nos tempos atuais, em que o sistema se vê acometido cada vez mais pela precarização das relações de trabalho e desemprego em massa. “A Economia Solidária destaca a pessoa humana como sujeito e fim da atividade econômica, procurando recuperar a dimensão ética e humana das atividades econômicas e opondo-se a um modelo econômico único para todas as culturas e todas as sociedades.” (PINHO, 2004. p. 174)

No Brasil, as organizações de trabalhadores têm se institucionalizado, principalmente, sob as formas jurídicas de cooperativas, uma vez que estas, pode-se dizer, adotam como principal objetivo “o aperfeiçoamento moral do homem, pelo alto sentido ético da solidariedade, complementado na ação, pela melhoria econômica.” (BULGARELLI apud

GONÇALVES NETO, 2004. p. 143), ou das recentes “cooperativas de trabalho”, modalidade inserida no ordenamento jurídico pátrio com a Lei 12.690/2012, que será melhor apreciado mais adiante, mas também sob a forma de associações. Isto porque, estas formas de constituição jurídica são mais coerentes com os princípios norteadores da economia solidária, notadamente, a horizontalidade das relações de trabalho e a democratização da tomada de decisões. Tanto que no cooperativismo propriamente dito, segundo QUEIROZ (2003. p. 29), os princípios são: a livre adesão; a singularidade do voto (mesmo com cotas diferentes, cada associado tem direito a um só voto, pois **“cada um vale pelo que é e não pelo que tem”**); o controle democrático; a neutralidade (não pode haver nenhum tipo de discriminação); retorno das sobras (a cooperativa não visa lucro, mas pode ter perdas ou sobras, as quais devem ser rateadas ou distribuídas entre os associados); educação permanente e cooperação intersociedade cooperativa.

Com relação à educação permanente, trata-se de pressuposto de validade para os demais princípios do cooperativismo, e de modo mais amplo, da prática da economia solidária, e este pressuposto, na concepção de muitos autores, está ausente nas relações de trabalho capitalistas:

Com a autogestão, todos participam das decisões independentemente da função que executam. Por isso, todos os membros de um empreendimento solidário precisam ser formados para a gestão coletiva do próprio empreendimento. Todos precisam de uma nova formação já que a forma como a sociedade capitalista se organiza não oportuniza uma cultura de decisão coletiva (GADOTTI, 2009. p. 33)

Assim, diante da impossibilidade de se ajustar as estruturas individualistas da sociedade, manifestas também no mundo do trabalho e que se intensificaram nos últimos séculos, estes trabalhadores buscaram a estruturação de espaços comuns e inauguraram desta forma, um novo campo de resistência e também uma possibilidade de sobrevivência menos injusta e aniquiladora.

No plano político, ontem, as práticas sociais sob o registro da economia solidária provaram que a sociedade civil não saberia estar circunscrita à auto-regulação mercantil das trocas econômicas [...] Hoje, a economia solidária pode, em parte, atenuar os efeitos devastadores para a democracia de uma mercantilização e de uma abstração das relações sociais. (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004, p. 92-93)

Todavia, as práticas de economia solidária não rompem completamente com o sistema, uma vez que se desenvolvem, ainda que sob diretrizes diferentes, no seio do mercado. Neste sentido, veja-se:

A sociedade cooperativa é transparente, fazendo a conexão entre trabalhador, sócio cooperado e o mercado de oferta de trabalho, sem obter vantagens pecuniárias. Ela faz a intermediação de negócios representando o seu sócio cooperado. O cooperativismo procura proteger a economia dos sócios cooperados, trabalhadores e se caracteriza, por garantir a participação mais ampla possível da população nos frutos da atividade econômica. (QUEIROZ, 2003. p. 17)

Este fator é um dos pontos polêmicos que divide a comunidade teórica e gestores públicos, de modo que há uma parte dentre estes e também aquela que defende a emancipação do trabalho e como seu horizonte último a coexistência harmônica dentro do mercado e outra parte que propõe um horizonte para além do mercado capitalista, com plena expansão de sua filosofia, justificando-se porque o capitalismo relaciona-se com outros objetivos, ao “acúmulo do capital e ao lucro, ao passo que a gestão solidária está ligada à melhoria da qualidade de vida [...], a um modo de vida sustentável e ao bem viver da população. São princípios ético-políticos antagônicos aos da gestão dos negócios capitalistas que não beneficia a todos, mas a seus proprietários.” (GADOTTI, 2009. p. 32. Grifo no original).

No cenário nacional, economia solidária assume cada vez mais importância, uma vez que se consagra, inclusive, como estratégia para promoção do desenvolvimento territorial, cuja prioridade seria o desenvolvimento humano e social, ideia que vem consagrada na Resolução 16 da I Conferência Nacional de Economia Solidária. (REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2008, p. 33-35). No que se refere ao desenvolvimento territorial, pode assumir o papel de importante ferramenta e caminho possível para a efetivação de um dos objetivos fundamentais da República, consagrado no inciso III do art. 3º da Constituição, onde consta: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;”.

Aliado a isto, intensifica-se a organização da sociedade, através dos empreendimentos e das entidades de apoio, entre outros, conferindo força ao emblema da economia solidária, inserindo-o na pauta do Governo e dando início a ações governamentais no sentido de construir uma Política Pública em economia solidária.

## **2 A INSERÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NAS POLÍTICAS DE GOVERNO**

Segundo a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, a convocação da I Conferência Nacional de Economia Solidária foi um marco na construção desta política pública:

A conferência permitiu que a Rede de Gestores apresentasse a sua contribuição para o debate em torno do **lugar institucional** dos municípios e Estados da federação nessa política pública Debate que remete ao tema da importância da descentralização das políticas públicas e da integração com outras políticas complementares – questão de tensão permanente na relação entre os entes federados. (REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2008, p. 24. Grifo no original)

Além de fomentar o debate acerca do tema da economia solidária entre os gestores, a I Conferência obteve o relevante mérito de “tirar do papel” o Conselho Nacional de Economia Solidária (REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2008, p. 25) que, embora instituído em lei no ano de 2003, somente em 2006, por provocação desta conferência, foi efetivamente criado. Este Conselho conta com cinquenta e seis representações, das quais, dezenove são preenchidas por gestores públicos, vinte por empreendimentos de economia solidária e dezessete por entidades de apoio. É portanto, um órgão colegiado, com o escopo de viabilizar a participação popular. Ainda na mesma conferência, foram elencadas três prioridades no campo: sistema nacional de economia solidária; lei orgânica da economia solidária e fortalecimento do espaço da economia solidária no âmbito do Governo Federal (REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2008, p. 26).

Entretanto, o próprio Governo Lula já havia manifestado interesse em institucionalizar uma política pública para o setor e o fez em 2003, através da Lei 10.683/2003 e do Decreto 5.063/2004, que, dentre outras providências, instituem e regulamentam a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. A SENAES foi uma resposta positiva do Governo aos reclames da sociedade civil.

Com a SENAES, passou a ser competência do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) aquilo que a própria instituição reconhece como “desafio de implementar políticas que incluam as demais formas de organização do mundo do trabalho”. (MTE). Tal desafio assume especial importância com a recente Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), que privilegia a inclusão de associações e cooperativas de catadores em seu âmbito, como será visto adiante.

Especificamente quanto às normas citadas, sublinha-se um traço distintivo da política de economia solidária, conquista da sociedade organizada, qual seja, o amplo espaço de participação popular na definição de suas diretrizes. Neste sentido, dentre as previsões legais contida no Decreto 5.063/2004, a SENAES, que é um dos órgãos específicos singulares do MTE, subdivide-se em Departamentos de Estudos e Divulgação e Departamento de Fomento à Economia Solidária (art. 2º, inciso II, alínea *d*). A Secretaria guarda, dentre outras competências (art. 18, inciso II), a de se articular com a sociedade civil, permitindo que, através da participação popular, sejam definidas as diretrizes e prioridades da política pública e através de seus Departamentos, tem, entre outras, a competência de apoiar as Universidades na criação de campos acadêmicos e científicos sobre o tema (art. 19, inciso V) e de coordenar parcerias com organizações, entidades e instituições para desenvolver programas de ES (art. 20, inciso II). Por fim, destaca-se o Conselho Nacional de Economia Solidária, em que consta a atribuição de estimular a participação da sociedade civil e de propor o aperfeiçoamento na legislação, como meio de fortalecer a economia solidária (art. 26, incisos I e III, respectivamente).

É interessante agora, retomar brevemente o tema das organizações coletivas de catadores e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, posto que esta política tem realçado o debate e intensificado as experiências nos diversos setores da sociedade.

## 2.1 A ECONOMIA SOLIDÁRIA E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Primeiramente, é importante situar a categoria de trabalhadores e trabalhadoras catadores de material reciclável. Os catadores, através do Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR), constituem um denso e organizado segmento da economia solidária. Sobre seus princípios, o movimento proclama:

Buscamos a organização de nossa categoria na **solidariedade de classe**, que reúne forças para lutarmos contra a exploração buscando nossa liberdade. Esse princípio é diferente da competição e do individualismo, busca o apoio mútuo entre os companheiros(as) catadores(as) e outros trabalhadores.

Lutamos pela **autogestão** de nosso trabalho e o controle da cadeia produtiva de reciclagem, garantindo que o serviço que nós realizamos não seja utilizado em benefício de alguns poucos (os exploradores), mas que sirva a todos. (MNCR, 2012. Sem grifo no original.)

O sítio eletrônico do MNCR, divulga uma série de informações relacionadas aos avanços da economia solidária no Brasil, posto que esta constitui uma de suas bandeiras.

Sobre a lei 12.305/2010, esta originou-se do Projeto de Lei 203/1991, que por sua vez, foi originado pelo Projeto de Lei 254/1989, versão original, originada no Senado Federal e alterada pelo PL 254, como seu substitutivo. Após mais de vinte anos de tramitação, o Poder Legislativo consegue, finalmente, aprovar a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Esta política lança mão de inúmeros caminhos para integrar definitivamente as cooperativas e associações de catadores às suas ações. Inicialmente anuncia que o incentivo ao segmento é um de seus instrumentos (Art. 8º, inciso IV). A seguir, prevê como conteúdo mínimo dos Planos Nacional e Estaduais, dentre outros itens, a elaboração de “metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis”, conforme Art. 15, V e 17, V, respectivamente.

Já com relação aos municípios, a inclusão das organizações de catadores na execução da política municipal constitui um critério de prioridade no acesso aos recursos públicos da União. A elaboração do Plano Municipal, por sua vez, é requisito indispensável para o acesso a estes recursos. Se nos planos municipais constarem soluções consorciadas ente municípios para a gestão dos resíduos (Art. 18, § 1º, I) e a implantação de “coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (Art. 18, § 1º, II), estes municípios preferirão aos demais para obter recursos federais para o financiamento de uma Política

De qualquer modo, também é conteúdo mínimo dos planos municipais, programas e ações que abrangem especialmente cooperativas e associações de catadores. (art. 19, inciso XI).

Dentre todas as disposições normativas aplicáveis a estas organizações de trabalhadores, o texto da Lei 12.305/2010 conta com doze referências expressas, todas no sentido de abrir caminho para a inclusão das mesmas na pauta dos governos em todos os âmbitos federativos, bem como, incentiva os governos a consolidar as previsões legais.

Desta forma, a economia solidária que já vinha sendo reconhecida nas ações governamentais como um dos meios para geração de renda e erradicação da pobreza, através da Política Nacional de Resíduos Sólidos ampliou seu campo de incidência e intensificou as

atividades do terceiro setor, transformando as organizações de catadores em matéria de alto interesse para os governos.

Defende-se por fim, que não somente em razão objetiva do acesso aos recursos públicos, mas especialmente por razões mais complexas relacionadas à sociedade e à vida digna a todos os cidadãos, especialmente os de baixa renda, o incentivo aos grupos de catadores e catadoras de material reciclável deve ser encarado como prioridade absoluta dos governos em suas políticas públicas, especialmente a de gestão dos resíduos sólidos.

### **3 AS LACUNAS LEGISLATIVAS E SUAS DIFICULDADES PARA EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Apesar de todos os esforços de alguns setores do Governo, a economia solidária enfrenta ainda muitos desafios. Embora os governos, entidades de apoio e organizações diversas disponibilizem uma série de editais públicos e linhas de crédito para fomento dos grupos autogestionários, o acesso à quase totalidade destes incentivos requer a constituição jurídica dos grupos, com inscrição regular no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

A experiência prática de quem lida com este tema mostra os grandes inconvenientes da legislação. A começar pela ausência de uma personalidade jurídica que seja adequada às peculiaridades dos empreendimentos de economia solidária. O Código Civil, em seus artigos 40 a 45 define os tipos de pessoa jurídica existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Especificamente no art. 44, arrola as pessoas jurídicas de direito privado e usualmente, os empreendimentos de economia solidária constituem-se juridicamente sob a forma de associações (inciso I) ou de sociedades (inciso II), especificamente, sob a forma de cooperativa, que é uma sociedade simples, nos termos do próprio código Civil, art. 982, parágrafo único.

Vejam-se então, disposições de cada uma das formas e suas implicações no âmbito das organizações coletivas autogestionárias de trabalho.

#### **3.1 ASSOCIAÇÕES DE TRABALHADORES**

As associações têm suas normas gerais especificadas no Código Civil, art. 53 e seguintes, sendo caracterizadas pela reunião de pessoas para fins não econômicos. Todavia, é um tipo de constituição bastante utilizado em razão dos processos menos burocratizados e inúmeras outras facilidades, inclusive de ordem tributária. Estes aspectos fazem das associações um modelo mais adequado às condições econômicas e mesmo técnicas dos grupos de trabalhadores de baixa renda. Todavia, persiste a insegurança jurídica desta forma, em razão da previsão de que estas entidades não podem ter fins econômicos, sendo-lhes vedada a possibilidade de comercialização de produtos e serviços, exceto os necessários para manutenção e efetivação de seus fins sociais.

Em razão desta insegurança, as organizações em geral optam pelo meio, juridicamente mais adequado, que é a forma de cooperativa. Entretanto, a constituição sob a forma de cooperativa também traz alguns obstáculos, que serão analisados no próximo item.

Antes de passar a análise das cooperativas, registra-se uma ressalva no tocante às organizações de catadores: além de ser uma prática comum dentre este segmento, parece ser também uma prática recepcionada pelas leis brasileiras. Neste sentido, destaca-se a importante Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 (lei de licitações) que em seu art. 24, inciso XXVII, dispensa de licitação o convênio com associações ou cooperativas de catadores. A própria Política Nacional de Resíduos Sólidos, que em todas as menções às organizações de catadores cita as cooperativas e outras formas de associação, bem como o Decreto 5.940, de 25 de outubro de 2006, que ao instituir a seleção obrigatória de resíduos recicláveis nas repartições públicas federais, os destina às associações e cooperativas de catadores. Dentre estes, há outros exemplos normativos que menciona as duas formas de constituição.

O que se quer destacar é que, ao fazer a menção expressa às associações de catadores, ao menos para este segmento, tal forma de constituição é juridicamente admitida, especialmente considerando-se que é mais benéfica e viável para o segmento. Ao mesmo tempo, evoca-se os processos hermenêuticos de interpretação gramatical e extensiva, que ao mesmo tempo em que vedam a presunção de que o legislador “disse uma coisa, querendo dizer outra”, impõe a interpretação extensiva de disposições que ampliam ou facilitam a efetivação de direitos.

### 3.2 COOPERATIVAS

Por outro lado, a lei 5.764 de 16 de dezembro de 1971, dá as diretrizes gerais para o cooperativismo no Brasil, definindo as cooperativas como organizações de pessoas “que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro”, nos termos de seu art. 3º.

Note-se a importante diferença: a atividade cooperativa é uma atividade com fins econômicos, diferenciando-se das associações, mas, assim como as associações, igualmente sem fins lucrativos.

Há, entretanto, dificuldades presentes nas cooperativas que dificultam ou mesmo impedem que os trabalhadores adotem sua forma para a sua constituição. Se por um lado os requisitos tanto para criação, quanto para a manutenção, sejam mais complexos ou mesmo onerosos, por outro lado, há um problema de ordem objetiva, que é a previsão constante no art. 6º, I, segundo o qual, cooperativas singulares somente podem ser constituídas a partir da reunião mínima de vinte associados. Tal requisito muitas vezes é um óbice intransponível, pois os empreendimentos de economia solidária, na maioria das vezes, são pequenos grupos com número muito inferior de trabalhadores e trabalhadoras aglutinados.

### 3.3 COOPERATIVAS DE TRABALHO

A partir do ano de 2012, com a Lei 12.690 de 19 de julho de 2012, o legislador tentou contornar alguns problemas e lacunas verificados nas cooperativas tradicionais. Veja-se a justificativa apresentada por ocasião da apresentação do Projeto de Lei 4.622/2004, que acabou dando origem a lei das Cooperativas de Trabalho, levando em conta que, naquele momento, não estava na pauta do legislador os interesses da economia solidária, como se vê no próprio texto:

Após a edição do parágrafo único ao artigo 442 da CLT, multiplicaram-se as cooperativas de mão de obra, organizadas de acordo com a lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. A crescente utilização de cooperativas deve-se à necessidade de redução de custos, num cenário competitivo, e a busca de oportunidade de trabalho por pessoas que, não fossem as cooperativas, estariam na informalidade ou desocupadas.

Deve-se reconhecer que a Lei 5.764/71, apresenta lacunas no que concerne as cooperativas de mão de obra, servindo de estímulo à formação de falsas cooperativas de trabalho.

É indispensável se assegurar a formação de cooperativas de mão-de-obra, pela contribuição que podem dar à geração de trabalho.

O projeto ora apresentado visa suprir as ausências da lei, inspirando-se na Lei 6019/74, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e insere o cooperado no Programa de Alimentação do Trabalho (PAT).

O PL não previa, mas a sociedade viu no seu debate a possibilidade de superar o limite objetivo do número mínimo de associados para a constituição das cooperativas e com isto, assegurou-se no art. 6º, o número mínimo de sete associados para a constituição da cooperativa de trabalho.

Mais adiante, no art. 7º, a lei das cooperativas de trabalho institui alguns direitos mínimos a serem assegurados pelas organizações, que por sua vez, são fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, nos termos do art.17. São estes direitos:

I - retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas;

II - duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, exceto quando a atividade, por sua natureza, demandar a prestação de trabalho por meio de plantões ou escalas, facultada a compensação de horários;

III - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

IV - repouso anual remunerado;

V - retirada para o trabalho noturno superior à do diurno;

VI - adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas;

VII - seguro de acidente de trabalho.

Reflita-se agora, sobre a viabilidade de uma cooperativa de trabalho para uma organização de catadores de material reciclável: o salário mínimo é o ponto de partida. Deve ser acrescido a ele, o adicional de insalubridade em grau máximo, em atendimento ao inciso VI e conforme Norma Regulamentadora nº 15, Anexo nº 14, equivalente a 40% sobre o salário (item 15.2.1 da NR 15).

Além disto, os outros direitos, essenciais para a viabilização de um trabalho digno, mas, falando francamente, um tanto utópicas, dadas as condições objetivas dos empreendimentos de catadores de material reciclável e até mesmo, da maioria dos outros segmentos presentes na economia solidária.

Percebe-se em suma, que ao mesmo tempo em que a Constituição Federal garante tratamento adequado e estímulo por meio de lei para formas associativas de trabalho, a realidade e a atividade legislativa não atendem a este imperativo constitucional, especialmente pela falta de normas regulamentadoras adequadas.

Assim, o Governo tenta fortalecer o seguimento, mas o legislador o não acompanha. O judiciário, por sua vez, não compreende as peculiaridades do ramo e não consegue corrigir as injustiças decorrentes das inúmeras lacunas ou contradições normativas.

Esta problemática constitui uma relevante reflexão, pois o descompasso entre as ações de Governo e a ação do legislador mostra que a participação popular não é integralmente contemplada. O próprio processo legislativo da lei 12.690/2010, que instituiu as cooperativas de trabalho e que se propunha a solucionar o problema da formalização dos grupos, mostrou-se controverso, com diversos seguimentos manifestando insatisfação diante do mesmo.

O quadro acima descrito constitui a realidade dos grupos de economia solidária e também das entidades de apoio, notadamente, as Universidades, em seus programas de pesquisa e extensão, que se veem perplexas diante do dilema de decidir entre cumprir sua obrigação institucional e seguir a lei ou atender às necessidades dos trabalhadores e trabalhadoras da ES.

Embora existam muitas oportunidades no cenário, enfrentamos um modelo hegemônico extremamente forte e reverso ao que defendemos. E ainda não conseguimos acumular forças suficientes para fazer um movimento contra-hegemônico. (REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2008, p. 29)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É necessário problematizar também no âmbito técnico jurídico o debate sobre a economia solidária. Mais especificamente, problematizar o ponto de intersecção entre a economia solidária e as políticas públicas. Incluindo esta problemática na pauta da comunidade científica, imagina-se poder contribuir para o aprofundamento deste debate, de modo a contribuir também na reflexão sobre novas tecnologias e propostas para enfrentar desafios impostos por este desencontro de interesses.

A inércia dos legisladores, que, apesar da evidente lacuna legislativa, ainda não criaram uma forma de constituição jurídica para os empreendimentos de economia solidária precisa ser atacada por meio de uma união de esforços, de uma ação conjunta protagonizada pela sociedade civil, especialmente, mas apoiada pelas entidades de apoio, bem como pelos gestores públicos efetivamente comprometidos com a economia solidária.

Em tempos de profundo adoecimento no mundo do trabalho, onde homens e mulheres são descartados depois de esgotada sua energia vital e sua saúde, onde isto passa

despercebido e até naturalizado para muitos setores da sociedade, em tempos em que a competitividade nas relações de trabalho dificulta a construção de laços afetivos e de solidariedade, a economia solidária deveria ser encarada com a mais profunda seriedade e comprometimento.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Publicado no Diário Oficial da União em 11 de janeiro de 2002. Disponível em < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 5.764 de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências**. Publicado no Diário Oficial da União em 16 de dezembro de 1971. Disponível em < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **LEI 12. 690, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOOP; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Publicado no Diário Oficial da União em 20 de julho de 2012. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **LEI 12.305 de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Publicado no Diário Oficial da União em 03 de agosto de 2012. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Publicado no Diário Oficial da União em 06 de julho de 1994. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.940 de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências**. Publicado no Diário Oficial da União em 26 de outubro de 2006. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. Publicado no Diário Oficial da União em 29 de maio de 2003. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **DECRETO 5.063 de 03 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências.** Publicado no Diário Oficial da União em 04 de maio de 2004. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em 15 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 4.622/2004. **Altera a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, para a fixação do conceito da modalidade operacional das cooperativas de trabalho.** Disponível em < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=272913> >. Acesso em 28 jan. 2013.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia solidária: uma abordagem internacional.** Porto Alegre: UFRGS, 2004. 199p, il. (Sociedade e solidariedade).

GADOTTI, Moacir. **Economia solidária como práxis pedagógica.** São Paulo: Ed. e Liv. Instituto Paulo Freire, 2009. 135 p, il.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Lições de direito societário:** teoria geral, sociedade simples, sociedade cooperativa, sociedade em nome coletivo, de capital e indústria, em conta de participação, sociedade limitada, à luz do código civil de 2002. 2. ed., rev. e atual. São Paulo : Juarez de Oliveira, 2004. xi, 352 p.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **A Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego.** Disponível em: < [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria\\_nacional\\_mte.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional_mte.asp) >. Acesso em: 02 fev. 2013

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAL RECICLÁVEL (MNCR). **O que é o Movimento?**. 09 fev. 2012. Disponível em: < [http://www.mnccr.org.br/box\\_1/o-que-e-o-movimento](http://www.mnccr.org.br/box_1/o-que-e-o-movimento) >. Acesso em 10 jan. 2013.

PINHO, Diva Benevides. **O cooperativismo no Brasil:** da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo : Saraiva, 2004. xvii, 357 p.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual da cooperativa de serviços e trabalho:** os cuidados, formas de constituição, riscos, benefícios, legislação e vantagens. 7. ed. São Paulo: STS, 2003. 185 p.

REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA; BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária; CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA JOSUÉ DE CASTRO. **Políticas públicas em economia solidária:** reflexões da Rede de Gestores. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008. 100 p.

SILVA, Márcia Nazaré. **A economia solidária e as novas possibilidades do mundo do trabalho.** Revista Âmbito Jurídico. 2011. Disponível em: < [www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?) >. Acesso em: 01 fev. 2012.