

# Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 25 | Abril de 2019

66

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional,  
Substituto**

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Aristides Monteiro Neto

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação  
e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Fiori

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

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

# Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

**CORPO EDITORIAL**

**Editor Responsável**

Carlos Henrique Leite Corseuil

**Membros**

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

**Equipe de Apoio**

Bruna de Souza Azevedo

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Luciana Moura Martins Costa

Leandro Pereira da Rocha

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

# O COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO NA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS

Diogo de Carvalho Antunes<sup>1</sup>  
Bruna Ranção Conti<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2003, foi resultado da pressão da sociedade civil organizada em torno do tema, somada à disposição do governo recém-empossado em atender a essa demanda (Silva, 2018a; Silva, Cunha e Silva, 2018). O nascimento da Senaes é, portanto, participativo. Desde então, essa mesma lógica foi adotada no planejamento e na implementação das políticas públicas de economia solidária em nível federal, com a criação de um Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) atuante e a realização de três conferências nacionais sobre o tema (2006, 2010 e 2014), além de uma constante interlocução entre representantes governamentais e sociedade civil (Silva, Cunha e Silva, 2018; Silva, 2018b; Alencar e Silva, 2013). É nesse cenário que o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) começou a ser gestado.

Tema que já vem sendo debatido desde meados do século XX em diversos países (Stelzer, Todescat e Gonçalves, 2016), o comércio justo é um movimento que propõe priorizar o bem-estar de produtores e consumidores nas relações comerciais, por meio de mecanismos que asseguram o preço justo, a sustentabilidade social, econômica e ambiental, o acesso ao mercado por parte de pequenos produtores, o desenvolvimento local, a transparência e o respeito à diversidade, entre outras questões. Este movimento, pela semelhança entre os princípios, confluiu com o movimento de economia solidária no Brasil, atuando na busca por uma política pública que conjugasse o fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários e a promoção dos mecanismos do comércio justo (Gomes e Mendonça, 2016). Essa atuação resultou na inclusão na agenda de políticas públicas federais do tema do comércio justo e solidário (CJS), ao qual a Senaes dedicou esforços que serão abordados neste texto.

---

1. Analista técnico de políticas sociais do Ministério do Trabalho, atualmente lotado na seção de economia solidária da Superintendência Regional do Trabalho do Rio de Janeiro (SRTE/RJ). *E-mail*: <diogocantunes@gmail.com>.

2. Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). *E-mail*: <bruna.conti@unirio.br>.

Este trabalho tem por objetivo traçar um histórico do desenvolvimento da política de comércio justo e solidário no governo federal desde 2003, data da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária. O método utilizado, além da revisão bibliográfica, foi a pesquisa a partir de documentos oficiais produzidos sobre a política, seja diretamente pela Senaes, seja por organizações da sociedade civil ligadas ao tema no país.

Trata-se de um exercício inicial de pesquisa e reflexão sobre uma política pública inovadora e recente, motivado pela constatação de que não há um exercício acadêmico de sistematização e análise sobre o assunto. Também foi uma motivação a participação de um dos seus autores na Comissão Nacional de Cadastro, Informações e Comércio Justo e Solidário,<sup>3</sup> instituída em 2014, por meio da Portaria nº 1.780, do ministro do Trabalho e Emprego. A proposta foi compartilhar essa reflexão e trazer algumas provocações para a discussão com a comunidade acadêmica e com os atores interessados na política de comércio justo e solidário no Brasil.

## 2 A ENTRADA DO COMÉRCIO JUSTO NA AGENDA FEDERAL

O início da década de 2000 marca um período importante para a entrada da economia solidária na agenda de políticas públicas do governo federal (Nagem e Silva, 2013). Organizando-se desde a década de 1990, o movimento de economia solidária brasileiro tem no primeiro Fórum Social Mundial, em 2001, um marco para a sua consolidação. Neste momento, é criado o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, composto por doze organizações nacionais relacionadas ao tema. Este grupo passa a realizar reuniões plenárias do movimento social, que resultam na criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, em 2003 (Brasil, 2012c; Silva, 2018a).

É também em 2001 que se inicia a construção do Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário (Faces) do Brasil, plataforma que reúne organizações da sociedade civil, associações de produtores e representantes governamentais com a missão de “fomentar a construção do comércio justo e solidário, como instrumento de uma economia inclusiva, solidária e sustentável” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 56). O Faces do Brasil viria a se formalizar como uma organização não governamental em 2004. A organização se destacou na reconceituação do comércio justo no país, atuando “de forma articulada com as propostas dos movimentos sociais brasileiros que procuravam respostas para seus problemas de sustentabilidade econômica, principalmente as da Economia Solidária e da Agricultura Familiar” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 57). Essa aproximação gerou o conceito de comércio justo e solidário, que enfatizou a importância da autogestão na forma de organização dos atores envolvidos.

Esses movimentos começam a buscar uma interlocução com os órgãos governamentais, encontrando eco no governo federal a partir de 2003, ano de início do primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Essa articulação resultou na criação da Senaes e do CNES, em 2003. O Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, que dispunha sobre a estrutura regimental do MTE, criou a Coordenação Geral de Comércio Justo e Crédito

3. Diogo de Carvalho Antunes Silva atuou na Secretaria Nacional de Economia Solidária entre 2013 e 2016 e foi nomeado, em 2018, como representante titular da Subsecretaria de Economia Solidária na Comissão Nacional de Cadastro, Informação e Comércio Justo e Solidário.

entre as unidades organizacionais da Senaes. Também incluiu entre as competências da secretaria a de “promover a expansão dos empreendimentos solidários, mediante a abertura de canais de comercialização e a divulgação dos conceitos de comércio justo e consumo ético” (Brasil, 2003).

Nesse momento, o comércio justo entra oficialmente na agenda de políticas públicas do governo federal. Esse movimento é reforçado com a inclusão do tema no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com a ação *promoção do consumo ético e comércio justo*, que contava com uma previsão orçamentária da ordem de R\$ 9.011.204, em valores da época, para execução no período de 2004 a 2007 (Brasil, 2004, p. 434).

A inclusão do tema na agenda é consolidada na I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2006, cujo documento final destaca que entre as prioridades da política deve estar:

a criação de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, que terá, entre outras, as seguintes ações articuladas: I. promoção da qualificação; II. Sistema de garantia (com o reconhecimento da certificação pública e gratuita, selo, marca e outros mecanismos criados pelas redes e fóruns de Economia Solidária) dos produtos e serviços (a exemplo da certificação participativa de produtos agroecológicos, semente crioula e outros produtos agroextrativistas); III. Garantia de logística para o armazenamento e distribuição, com especial atenção para as localidades de difícil acesso; IV. Multiplicação dos espaços de comercialização, reduzindo a ação de intermediários; V. promoção e apoio a ações educativas de comunicação permanente e estímulo ao consumo responsável e solidário, inclusive a criação de mecanismos participativos para discutir e definir preços justos; VI. desburocratização do acesso à formalização dos empreendimentos, incluindo a emissão de documentos fiscais, adequação às regras da vigilância sanitária e redução da carga tributária (nas esferas de governo) que incide sobre a produção e prestação de serviços na Economia Solidária (Brasil, 2006, p. 67-68).

Com o comércio justo e solidário sendo incluído como prioridade estratégica para a Política de Economia Solidária, contando com ação no plano plurianual e uma posição no organograma da Senaes, estava preparado o terreno para a implementação de uma política pública de apoio e fomento ao tema. A próxima seção busca identificar o que foi realizado nesse sentido.

## 2.1 Desenvolvimento da política pública nacional de comércio justo e solidário

Após um momento de euforia, com o reconhecimento por parte da sociedade civil e do governo da necessidade de uma política de comércio justo e solidário, ambos se viram na tarefa desafiadora de planejar e implementar de forma conjunta uma política complexa, que misturava aspectos privados (comercialização, consumo, organização dos produtores etc.) e públicos (regulação, assessoramento técnico, fomento). Diante desses desafios, o processo de elaboração e implementação se mostrou mais demorado e irregular do que o previsto. O componente de fomento à comercialização, de execução mais simples, avançou mais rapidamente. Por sua vez, o componente da regulação do sistema de comércio justo e solidário, de maior complexidade, andou a passos mais lentos. Além disso, contradições na estrutura de governo e também no movimento social influenciaram a dinâmica das atividades.

## 2.2 Os anos de 2003 a 2007: aprendizado, experimentação e diálogo

Embora tenha sido instituída em meados de 2003, a Senaes só passou a ter orçamento próprio em 2004, vendo-se diante de uma ampla gama de demandas por políticas públicas de economia solidária (Silva, 2018b). Destarte, um dos primeiros passos da secretaria foi realizar, no âmbito do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), o primeiro mapeamento nacional de empreendimentos e entidades de apoio da economia solidária, iniciado em 2004 e concluído em 2005. Tal iniciativa permitiu ter um diagnóstico sobre o público-alvo da política, os empreendimentos, sua produção e suas necessidades. Vale ressaltar que, após o mapeamento, a Senaes identificou a comercialização como “o desafio maior a ser superado para garantir a viabilidade econômica dos empreendimentos solidários” (Mendonça, 2011, p. 60). Isso porque 72% dos empreendimentos mapeados declararam a comercialização entre as principais dificuldades enfrentadas. Essa constatação reforçou a importância do tema do comércio justo e solidário nas políticas públicas de economia solidária.

A Senaes também enfrentou desafios nos anos iniciais relacionados ao fato de abordar uma política inédita no ambiente institucional do então MTE. A estrutura administrativa do ministério levou algum tempo para incorporar a secretaria no seu funcionamento, o que se traduziu em dificuldades no quadro de pessoal, na infraestrutura física e na adaptação aos mecanismos de planejamento do governo federal. Soma-se a isso o fato de os anos iniciais do primeiro mandato de Lula serem marcados por um rigoroso ajuste fiscal, que limitou a capacidade de ação da política. Diante disso, os anos de 2003 a 2006 formam um período sobretudo de aprendizado e adaptação para a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Brasil, 2012; 2008).

Dentro dessas limitações, as primeiras ações da Senaes na área do CJS se concentraram em dois eixos: fomento, incluindo ações de apoio à comercialização direta, principalmente por meio de feiras de economia solidária; e regulação, com a instituição de mecanismos participativos para definição de diretrizes e orientação da política.

O apoio a feiras de economia solidária foi uma das principais atividades da secretaria na ação de Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo do PPA 2004-2007. Em parceria com a Fundação Banco do Brasil e com o Instituto Marista de Solidariedade, entre outras organizações, a Senaes apoiou mais de 3 mil empreendimentos, por meio de eventos e espaços de comercialização dos produtos da economia solidária, entre 2004 e 2007 (Brasil, 2008). De acordo com o Estudo do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (FACES do Brasil e Ecosol Base, 2016, p. 20), as feiras foram o destaque entre as ações de promoção e fomento ao CJS no primeiro PPA. O Caderno da Conferência Temática de Comercialização Justa e Solidária, realizada em 2010, afirma que, além de estimular o desenvolvimento local, “este processo tem contribuído na geração de ferramentas metodológicas no controle e na garantia da produção agroecológica como os sistemas participativos de garantia (SPG), tendo os EES do setor de artesanato uma importante estratégia no processo” (CNES, 2010, p. 40).

O apoio às feiras evoluiu na direção de um programa de fomento, que contou com um termo de referência para orientar a organização de feiras de economia solidária, um modelo único de plano de trabalho e cronograma para envio de propostas, a organização de um calendário nacional de feiras de economia solidária, a criação de uma identidade visual nacional para divulgação das feiras, a Campanha Nacional de Mobilização – economia solidária: outra economia acontece, entre outros instrumentos (Brasil 2012c, p. 195).

No que diz respeito aos mecanismos de definição da política, em 2005, a Senaes colaborou para a criação do Grupo de Trabalho de Produção, Comercialização e Consumo Solidário (GT-PCCS), um espaço de interlocução entre governo, organizações e empreendimentos solidários, visando promover uma política nacional para o CJS (Mascarenhas, 2007). Em 2006, a secretaria organizou a primeira audiência pública para tratar do tema, na qual se decidiu que o GT-PCCS seria oficializado como um grupo de trabalho interministerial, “com a missão de formular, de maneira articulada com as bases dos movimentos sociais, uma normativa pública de regulamentação do Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 59). Tais espaços foram também resultado da demanda de um coletivo de organizações que já vinham se reunindo para o debate sobre uma norma pública para o CJS. O colegiado interministerial foi denominado GT-Sistema e contou com a participação do Faces do Brasil, com a organização da Ecojus Brasil, com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária e com representantes governamentais.<sup>4</sup>

Construir coletivamente um sistema nacional de comércio justo e solidário, algo pioneiro no mundo, demonstrou-se uma tarefa bastante complexa. Embora já houvesse um entendimento básico sobre a necessidade da política e sobre o conceito de CJS, os posicionamentos sobre como seria implementada tal política, muitas vezes, não foram convergentes. Na parte da regulação, por exemplo, foram propostos três possíveis arranjos institucionais para o sistema, com diferenças sobre quem seriam os atores responsáveis pela normatização e pela acreditação e como seria o sistema de garantia (Mascarenhas, 2007, p. 199). No que tange à ênfase da política,

os participantes do Grupo de Trabalho do SCJS, ficaram por um bom período aprofundando sobre qual ênfase focaria melhor – uma concepção de Comércio Justo como forte componente de política de fomento ou um Sistema com forte apelo aos critérios, parâmetros e indicadores de práticas (Faces do Brasil e Ecosol Base, 2016, p. 25).

Havia ainda o desafio de reunir os atores interessados em âmbito nacional e debater as propostas apresentadas. Tal preocupação levou à realização de diversos encontros dos grupos de trabalho, seminários, conferências e audiências públicas. Em 2006 também foi realizada a I Conferência Nacional de Economia Solidária, que, como visto na seção anterior, trouxe em seu documento final alguns elementos consensuais sobre o SCJS. Um documento de consenso mínimo foi apresentado pelo GT-Sistema no mesmo ano, intitulado *Documento base sobre Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário*.<sup>5</sup> Nele, se definia o conceito de comércio justo e solidário, seus sete princípios, a motivação do SCJS, seus possíveis benefícios e os componentes do sistema (normas, monitoramento, controle e marca). Esse documento foi discutido em diversas bases, o que gerou uma proposta de instrução normativa para o sistema, que passou por um período de consulta

4. De acordo com Gomes e Mendonça (2016, p. 59), os representantes governamentais foram a Senaes, a Secretaria de Agricultura Familiar e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, além do Sebrae Nacional. Uma das organizações da sociedade civil, a Ecojus Brasil, se chamava anteriormente Organização dos Produtores Familiares do Comércio Justo e Solidário. Em alguns documentos, aparece o nome antigo.

5. Disponível em: <<http://twixar.me/7RNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

pública em 2007.<sup>6</sup> Tal proposta também teve de passar pelos órgãos governamentais envolvidos, e foi discutida no Conselho Nacional de Economia Solidária.

Entre 2007 e 2008, a Senaes apoiou um projeto realizado pelo Faces do Brasil para teste de adesão de 25 empreendimentos econômicos solidários aos critérios e princípios definidos para o sistema. O resultado levou a uma revisão no funcionamento proposto, demonstrando a necessidade de que o sistema tivesse mais ênfase no fomento aos empreendimentos, visto que vários não atingiram os critérios propostos.<sup>7</sup>

A partir de 2007, a Senaes tem um incremento significativo no seu orçamento, que permite à secretaria expandir suas políticas (Silva, 2018b). Após quatro anos de existência, há também uma evolução institucional, com a consolidação do órgão na estrutura do Ministério do Trabalho, a efetivação do Conselho Nacional de Economia Solidária e a realização de parcerias com diversos órgãos públicos (Brasil, 2012c). O Plano Plurianual 2008-2011 manteve o programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com uma ação de “Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários”.

### 2.3 Os anos de 2008 a 2015: avanços irregulares na implementação da política de CJS

Após um período de experimentação no fomento à comercialização justa e solidária e de um intenso processo participativo na regulação do SCJS, a política pública de economia solidária avançou na sua implementação, expandindo os instrumentos na área do fomento e desenvolvendo, ainda que de modo errante, as ferramentas de regulação do sistema.

No campo do fomento à comercialização, em 2008, a Senaes lançou a Chamada Pública 001/2008, para *organização nacional de comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários*. O resultado da chamada foi um convênio celebrado com o Instituto Marista de Solidariedade, no valor de aproximadamente R\$ 6 milhões, cujas metas podem ser visualizadas no quadro 1.

QUADRO 1

#### Metas do projeto nacional de comercialização solidária no Brasil (Convênio Senaes 702019/2008)

1	Apoiar a estruturação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCS) no Brasil.
2	Promover a divulgação e comercialização dos produtos e serviços dos EES em feiras de economia solidária nas modalidades: microrregionais, estaduais, nacionais, internacionais, temáticas (setoriais) e/ou permanentes.
3	Viabilizar a formação de 1.250 agentes sobre comercialização solidária em 35 eventos nacionais, regionais e estaduais.
4	Realizar diagnósticos e levantamento de informações sobre comercialização solidária no Brasil.
5	Estruturar e funcionar o projeto de comercialização solidária no Brasil.
6	Organizar a produção, o comércio justo e solidário e o consumo responsável.

Fonte: Sistema de convênios do governo federal.  
Elaboração dos autores.

6. As fontes que descrevem esse processo são dispersas e de difícil localização, pelo fato de a maioria dos documentos se relacionarem a organizações hoje extintas ou cujos *websites* encontram-se inoperantes, a exemplo da Faces do Brasil. O relato aqui apresentado se baseou principalmente em Gomes (2007), Amorim ([s.d]) e Mascarenhas (2007).

7. Relato realizado por integrantes da Comissão Nacional de Cadastro, Informação e Comércio Justo e Solidário, em sua II Reunião, nos dias 13 e 14 de dezembro de 2017.



Como se observa, o projeto contemplou elementos de fomento à comercialização (meta 2), de assessoramento aos empreendimentos (metas 5 e 6), de apoio à regulação do SCJS (metas 1 e 4) e de divulgação do comércio justo e solidário em âmbito nacional (meta 3). Para ilustração, entre os resultados do projeto, estão um manual sobre o SCJS, mais de cem feiras de economia solidária, diversos seminários sobre comercialização solidária, além do Seminário Nacional do SCJS, em maio de 2010, uma série de materiais de divulgação sobre o CJS e o assessoramento a mais de setenta empreendimentos econômicos solidários para acesso a mercados institucionais. O último relatório de execução do projeto relata um contingente de 29.892 pessoas e 17.497 empreendimentos econômicos solidários alcançados nas atividades promovidas (IMS, 2013).

Em 2011, a Senaes foi inserida no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o que proporcionou a expansão de seu orçamento e de suas ações. A participação da economia solidária no plano foi estruturada em quatro eixos, sendo o quarto a *organização da comercialização solidária* (Brasil, 2012a). No campo do fomento à comercialização, a secretaria lançou, em 2012, a primeira chamada pública de apoio a redes de empreendimentos econômicos solidários para a produção, a comercialização e o consumo solidários. O termo de referência da Chamada Pública 004/2012 destaca que essa iniciativa foi estruturada para atender a diversas reivindicações apresentadas na II Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2010. Entre essas reivindicações, diversas traziam a necessidade de instrumentos de apoio à comercialização justa e solidária por meio da organização dos empreendimentos em rede (Brasil, 2012b). O edital de redes, de acordo com os então dirigentes da Senaes, mobilizou onze projetos, com um total de R\$ 29.148.184 em recursos, beneficiando “180 empreendimentos organizados em 46 redes de cooperação, com 43.628 participantes diretos” (Silva e Schiochet, 2013, p. 76).

No aspecto da regulação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário houve avanços, mas não com a mesma velocidade. Somente em 2008 foi definido um termo de referência que daria a base para elaboração da legislação sobre o SCJS. Este termo ainda seria discutido no Conselho Nacional de Economia Solidária, para encaminhamento em 2009 à Casa Civil com proposta de apresentação de projeto de lei (CNES, 2010). Foi apenas em novembro de 2010 que esta proposta se converteu em legislação, com o Decreto nº 7.358, que “Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências” (Brasil, 2010). Passaram-se, portanto, mais de quatro anos entre a criação do GT-Sistema (abril de 2006) e a efetivação da legislação sobre o comércio justo e solidário (novembro de 2010).

O Decreto nº 7.358/2010 foi uma das maiores conquistas da política de comércio justo e solidário. O documento definiu oficialmente os conceitos de CJS e empreendimento econômico solidário, algo inédito na legislação brasileira. Também estabeleceu o SCJS no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, definiu os objetivos do sistema, agregando fomento, certificação e divulgação, estabeleceu sua Comissão Gestora Nacional com presença majoritária de representantes da sociedade civil, entre outras questões.

O decreto, contudo, ainda precisaria ser regulamentado em outras legislações, como demonstra o relatório de avaliação do Faces do Brasil:

foi apontado que o decreto é um ordenamento geral, que trata da instituição do Sistema, seu papel na coordenação das políticas de reconhecimento e fomento ao CJS, e da criação da Comissão Gestora Nacional – CGN. O decreto não inclui os princípios e critérios do CJS (o que foi questionado por alguns membros, e avaliado como positivo por outros), os quais ainda necessitam ser garantidos no processo de implementação, que deverá ser regulamentado por futuras resoluções (FACES do Brasil, 2010).

Como será tratado mais adiante, essa regulamentação só viria a se efetivar em 2014. Antes disso, em agosto de 2012, a Senaes lançou a Chamada Pública 002/2012, com os objetivos de fortalecer a identidade nacional de comércio justo e solidário, apoiar a gestão da comissão gestora nacional do SCJS, estruturar o serviço de certificação solidária, organizar o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), apoiar a organização da rede nacional de certificadoras em CJS, entre outros (Brasil, 2012a). Esta chamada apoiaria quatro propostas, divididas em duas modalidades, expressas no quadro 2.

QUADRO 2

**Propostas previstas na Chamada 002/2012**

Modalidade A – Desenvolvimento e aplicação de metodologias que assegurem aferir e reconhecer práticas de comércio justo e solidário nos empreendimentos econômicos solidários, nas seguintes metodologias.	
Declaração de conformidade de fornecedor ou atestação de primeira parte ou reconhecimento por esse edital de declaração de conformidade coletiva (DCC).	Proposta selecionada: Xique-Xique – Associação de Comercialização Solidária – proposta 042060/2012.
Declaração de conformidade por avaliação de pares ou atestação de segunda parte ou conhecida por sistema participativo da garantia (SPG).	Proposta selecionada: não houve proposta selecionada.
Declaração de conformidade por avaliação de pares ou atestação de segunda parte ou conhecida por sistema participativo da garantia (SPG).	Proposta selecionada: Instituto Morro da Cutia de Agroecologia (IMCA) – proposta 042511/2012.
Modalidade B	
Ações de suporte e integração nacional: apoio operacional e logístico às atividades da Comissão Gestora Nacional do SCJS; mobilização para adesão ao SCJS por parte de governos e sociedade civil; apoio à organização da rede Certsol, constituída por entidades parceiras que desenvolvem as referidas metodologias; suporte à estruturação do cadastro dos participantes e práticas do SCJS (Cadsol); divulgação do CJS e organização de um seminário internacional.	Proposta selecionada: Faces – proposta 041090/2012.

Fonte: Brasil (2012a).  
Elaboração dos autores.

A partir do resultado dessa chamada, houve uma aceleração na implementação do SNCJS. Um dos exemplos pode ser visto nas reuniões da comissão gestora nacional do sistema, que tinha sido implementada em 2010, mas só a partir de 2013 conseguiu realizar suas reuniões regularmente, com o apoio do projeto aprovado na modalidade B (FACES do Brasil, 2016). O projeto desenvolveu ainda um termo de referência para contrato comercial de base justa e solidária, uma identidade visual, com o selo do comércio justo e solidário lançado em 2015, além de diversos eventos de promoção e mobilização de atores para adesão ao SCJS.

O projeto do Instituto Morro da Cutia permitiu o desenvolvimento, o teste e a aplicação da metodologia de certificação de terceira parte, desenvolvida de forma participativa com EES previamente selecionados em conjunto com consultores contratados, responsáveis pela facilitação do processo, compilação e análise dos dados existentes e levantados em relação à certificação, gerando documentos, instrumentos e procedimentos validados permanentemente pelos EES.

O projeto da Associação Xique-Xique permitiu o desenvolvimento do que é considerado o primeiro passo do sistema de certificação, a Declaração de Conformidade de Empreendimento Econômico Solidário (DCSOL), uma espécie de avaliação coletiva na qual o empreendimento declara suas informações, indica se quer participar do SCJS e é avaliado por uma comissão estadual ou municipal, que decide sobre a sua aprovação para integrar o Cadsol. A Associação Xique-Xique também forneceu treinamento e mobilizou em diversos estados as comissões responsáveis pela avaliação dos empreendimentos inscritos no Cadsol.<sup>8</sup>

O Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários, por sua vez, foi o aspecto que mais se desenvolveu na implementação da política de CJS. A necessidade do desenvolvimento desse cadastro foi identificada pela Comissão Gestora Nacional do Sistema, que constatou que o sujeito da política pública, o empreendimento econômico solidário, precisava de um instrumento de reconhecimento público desta condição, o que o habilitaria a pleitear a certificação de comércio justo e solidário. Tendo em vista as constatações dos projetos de desenvolvimento das metodologias de certificação, muitos empreendimentos não conseguiriam, em um momento inicial, cumprir com os critérios definidos pelo CJS. A certificação DCSOL seria uma forma de reconhecimento mais básico de que o empreendimento atende aos princípios da economia solidária.

Em março de 2014, após incidência da CGN-SCJS, o Ministério do Trabalho lançou uma portaria instituindo o Cadsol. Este normativo foi atualizado em 19 novembro do mesmo ano, com a Portaria MTE nº 1.780, para detalhar o funcionamento do sistema, diante das constatações da metodologia que estava sendo aplicada pela Xique-Xique em parceria com o Faces do Brasil. Enquanto isso, o MTE desenvolveu o sistema do cadastro, pelo qual o empreendimento acessa uma plataforma *on-line* e se autocadastra, tendo suas informações enviadas para análise por uma comissão estadual ou municipal de cadastro, informação e comércio justo e solidário, referente ao seu território. Essa comissão é composta por representantes de empreendimentos, entidades de apoio e fomento e órgãos governamentais locais responsáveis pela área de economia solidária. Destaca-se que o Cadsol mobilizou também a área de informações da Senaes, pois este utilizou como base inicial os empreendimentos identificados no Mapeamento 2009-2013 do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies).<sup>9</sup> Após isso, o Cadsol passou a ser a principal fonte de informações sobre a existência e as características dos EES no Brasil. O sistema se tornou operante em 2015.

8. Informações sobre os resultados do convênio entre Senaes/MTE e Associação Xique-Xique podem ser encontradas no Portal de Convênios do governo federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), na seção acesso livre, inserindo-se o número 774491/2012. O projeto do IMCA tem o número 774489/2012 e o projeto do Faces do Brasil, o número 774488/2012.

9. Para mais informações sobre os resultados do Sies, ver Silva (2017).

Em dezembro de 2014, após um hiato de quatro anos do decreto de instituição do SCJS, é lançada a Portaria MTE nº 2.060, que “institui os princípios, critérios, sistema de avaliação de conformidade e os mecanismos de gestão do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário – SCJS” (Brasil, 2014). Esta portaria organiza o processo de certificação em comércio justo e solidário, reconhecendo as três metodologias de avaliação da conformidade: a realizada por organismos participativos de avaliação da conformidade (Opac), a realizada por organismos de avaliação da conformidade por terceira parte (OAC 3ª Parte) e a realizada por organismos coletivos autogestionários de controle social da conformidade (OCACS). Essas organizações poderiam avaliar os empreendimentos e emitir o Certificado de Conformidade do Comércio Justo e Solidário (Certsol). A portaria também institui o Cadastro Nacional do Comércio Justo e Solidário com a função de identificar, registrar e oferecer uma base de dados e informações sobre as categorias de participantes do SCJS. Pela portaria, caberia à Senaes planejar e executar as ações necessárias à estruturação e ao aperfeiçoamento do sistema, celebrar parcerias para promoção deste, desenvolver o sistema informatizado do SCJS, dar suporte logístico e de secretaria executiva à CGN do sistema, entre outras questões.

O ano de 2015 foi de maturação dos convênios celebrados pelos editais de redes e do SJCS, com a apresentação de resultados por parte das organizações apoiadas e a renovação de algumas parcerias. Paralelamente, a Senaes realizou três reuniões da CGN-SCJS, apoiou a criação das comissões estaduais de cadastro, informação e comércio justo e solidário e continuou desenvolvendo o sistema informatizado do Cadsol, que passou por uma série de problemas técnicos durante a sua implementação. Tal processo de estabilização do sistema tornou visíveis as dificuldades de atendimento dos requisitos estabelecidos pela Senaes por parte da empresa contratada pela coordenação geral de informática do MTE para o seu desenvolvimento. Essas dificuldades, somadas à limitação na disponibilidade de técnicos na Senaes e na área de informática do ministério, impediram que fosse desenvolvido o outro sistema informatizado, previsto na Portaria MTE nº 2.060/2014, que daria sustentação ao funcionamento do SCJS.

As ações efetivadas no período de 2008 a 2015 deixam evidente que a Política de Economia Solidária e, especificamente, a Política Nacional de Comércio Justo e Solidário passaram por um amadurecimento à época, com a expansão dos instrumentos de fomento e a definição dos instrumentos de regulação do CJS. Mantida essa trajetória, provavelmente nos anos seguintes seriam colhidos os frutos de uma notável evolução na comercialização dos empreendimentos econômicos solidários e da esperada implementação de um sistema de certificação e promoção do comércio justo e solidário. Entretanto, o ano de 2015 já trazia o prenúncio de uma desaceleração dessas políticas. O fim do Plano Brasil sem Miséria, somado ao ajuste fiscal promovido no primeiro ano do segundo governo Dilma e às crises política e econômica do período, afetou diretamente as políticas nacionais de economia solidária.

### 3 OS ANOS DE 2016 A 2018: ESTAGNAÇÃO E MANUTENÇÃO EM NÍVEIS MÍNIMOS DA POLÍTICA DE COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO

O ano de 2016 marca um período de grande instabilidade e de ruptura política no Brasil, o que afeta sobremaneira a atuação da Secretaria Nacional de Economia Solidária. A redução de seu orçamento, já iniciada em 2015, se aprofunda, desencadeando um período classificado por Silva (2018b) de “crise de paradigma” para a temática da economia solidária no governo federal. Paralelamente, com a derrubada do governo eleito de Dilma Rousseff, toda a equipe de direção da Senaes foi trocada. Isso levou a uma paralisação das agendas em andamento, até que a nova equipe pudesse se familiarizar com o tema. O Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016, trouxe uma nova estrutura regimental para o Ministério do Trabalho, na qual a Senaes teve uma diminuição no seu *status*, passando a ser uma subsecretaria. Os departamentos de fomento à economia solidária e de estudos e divulgação são extintos como estrutura, permanecendo as coordenações-gerais que se encontravam abaixo no organograma. A coordenação-geral de comércio justo e crédito perde o termo comércio justo, passando a se chamar coordenação-geral de crédito e finanças solidárias. Contudo, a promoção do comércio justo e solidário permanece entre as competências da Senaes.

Após uma mobilização do Conselho Nacional de Economia Solidária e a colaboração da nova diretoria, a Senaes ainda consegue lançar em 2017 um novo edital de fomento e fortalecimento de redes de cooperação, constituídas por empreendimentos econômicos solidários, dando continuidade mínima à política de fomento à comercialização solidária, tendo em vista a redução significativa dos recursos em relação ao edital anterior.<sup>10</sup> No fim de 2017, são celebradas as primeiras parcerias relativas ao edital. Destaca-se que este é o único edital lançado diretamente pela Senaes no período.

É no campo da regulação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário que a estagnação é mais significativa. A Portaria MTE nº 2060/2014 seria posteriormente acompanhada de um novo edital para acreditação dos organismos de avaliação da conformidade nas três metodologias, dando início aos processos de certificação de empreendimentos (FACES do Brasil, 2016). Este edital, inicialmente, foi postergado devido às limitações de pessoal na Senaes disponível para a sua organização e também à iminência de uma nova legislação que tratasse das parcerias entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, que entraria em vigor em janeiro de 2016.<sup>11</sup> Posteriormente, com as mudanças na Senaes, a paralisação nas reuniões da Comissão Gestora Nacional e a priorização de outras temáticas na pauta de demandas do Conselho Nacional de Economia Solidária, o edital sai da agenda de curto prazo da subsecretaria.

Com o encerramento do prazo do convênio entre Senaes e FACES do Brasil, a Comissão Gestora Nacional do SCJS não realiza novas reuniões desde janeiro de 2016. O efeito dessa paralisação foi minorado pela realização, em 2017 e 2018, de três reuniões da Comissão Nacional de Cadastro, Informações e Comércio Justo e Solidário (criada pela Portaria MTE nº 1.780/2014), que conta em parte com membros da CGN-SCJS.

10. O edital pode ser encontrado em: <<http://twixar.me/DYNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

11. Mais informações sobre o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil podem ser obtidas em: <<http://twixar.me/ZYNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

Entretanto, a ausência de uma pessoa de referência no tema do CJS na subsecretaria e de servidores dedicados à política, somada ao encerramento dos convênios da Chamada 002/2012, deixa o tema da certificação no SCJS paralisado no governo federal.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou realizar um esforço de resgate do histórico da Política Nacional de Comércio Justo e Solidário. A pesquisa realizada revelou que, embora esta política tenha um caráter inovador no Estado brasileiro, ainda não há uma produção acadêmica que busque a sistematização de uma série de documentos, evidências e resultados produzidos no âmbito de sua execução. Este trabalho se propõe a subsidiar e provocar o debate em torno do tema, além de promover o resgate histórico de um grande esforço coletivo, que envolveu governo e movimentos sociais na coprodução de uma política pública durante cerca de quinze anos.

A constatação principal é que, no período abordado, houve avanços significativos na estruturação de uma Política Nacional de Comércio Justo e Solidário, principalmente no fomento à comercialização solidária e na construção participativa dos mecanismos de regulação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Contudo, não se pode dizer que o Brasil possui hoje um sistema operante de CJS, nos termos do que a construção coletiva definiu: “sistema ordenado de parâmetros que visa promover as práticas de relações comerciais mais justas e solidárias, articulando e integrando os empreendimentos econômicos solidários e seus parceiros colaboradores em todo o território brasileiro” (Brasil, 2014). O principal gargalo observado foi a dificuldade de implementar os mecanismos de certificação previstos na política.

Seria imprudente apontar as causas diretas dessa incompletude. Porém, após uma análise do processo de construção da política e levando-se em conta também a participação de um dos autores em um pequeno período de sua execução, podem-se trazer algumas provocações ao debate. Um dos elementos que podem ter dificultado a implementação completa do SCJS foi o excesso de planejamento e discussão dos elementos de regulação do sistema. Passaram-se quase dez anos desde a criação do grupo de trabalho encarregado de apresentar uma proposta e a efetivação do decreto e da portaria que efetivaram esta regulamentação. É evidente que, diante da complexidade e do caráter inovador dessa parte da política e dos efeitos que poderia causar uma regulamentação com lacunas, governo e sociedade civil buscaram o diálogo intenso para desenvolver em detalhes, testar e aprimorar as ferramentas construídas. Entretanto, há que se avaliar o custo de não colocar esses instrumentos em prática e o risco de que a agenda perdesse fôlego diante da instabilidade política, o que de fato aconteceu.

Outro elemento que pode ter contribuído para a dificuldade de implementação da política foi a ausência de servidores públicos que pudessem acumular o conhecimento construído e desenvolver o trabalho técnico cotidiano necessário para o desenvolvimento desses instrumentos. Enquanto o fomento à comercialização, parte da política que mais avançou, tinha na Secretaria Nacional de Economia Solidária toda a equipe do Departamento de Fomento à Economia Solidária para a sua execução, a parte de regulação da política ficou predominantemente concentrada no titular da Coordenação-Geral de Comércio Justo e Crédito e nos membros da sociedade civil dos colegiados criados.

A Política Nacional de Comércio Justo e Solidário hoje se encontra em uma situação contraditória. Em parte, colhe resultados do que foi desenvolvido nos últimos quinze anos, em parte, encontra-se paralisada diante da instabilidade política dos últimos anos. Contudo, ainda é possível dar continuidade e implementar de forma completa o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, dependendo do cenário dos próximos anos.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.

AMORIM, R. **O processo de construção do comércio justo e solidário – CJS**. Brasília: Instituto Marista de Solidariedade; Secretaria Nacional de Economia Solidária; Ministério do Trabalho e Emprego, [s.d]. Disponível em: <<http://twixar.me/dPNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. 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. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <<http://twixar.me/CVNn>>. Acesso em: 12 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.358, de 17 de novembro de 2010. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário – SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <<http://twixar.me/NVNn>>. Acesso em: 15 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007: Anexo II – Programas de Governo**. Brasília: MP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008: ano-base 2007**. Brasília: MP, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE, 2006.

\_\_\_\_\_. **Chamada pública 002/2012 – Senaes/MTE: apoio ao sistema nacional de comércio justo e solidário por meio do reconhecimento de práticas de comércio justo e solidário**. Brasília: MTE; Senaes, 2012a. Disponível em: <<http://twixar.me/JNNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública 004/2012 – Senaes/MTE – Anexo I: termo de referência para o edital de apoio e fortalecimento às redes de cooperação constituídas por empreendimentos econômicos solidários em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários**. Brasília: MTE; Senaes, 2012b. Disponível em: <<http://twixar.me/JNNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: MTE; Senaes, 2012c.

\_\_\_\_\_. Portaria MTE nº 2.060, de 30 de dezembro de 2014. Brasília: MTE, 2014. Disponível em: <<http://twixar.me/4NNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

CNES – CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., Brasília, Distrito Federal, **Anais...** Brasília: CNES, 2010. (Caderno Temático).

FACES DO BRASIL – FÓRUM DE ARTICULAÇÃO DO COMÉRCIO ÉTICO E SOLIDÁRIO DO BRASIL. **Relatório assembleia ordinária e extraordinária Faces do Brasil – 24 a 26 de novembro de 2010**. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório final de execução do convênio 774488/2012 (2016)**. Disponível nos anexos da prestação de contas do convênio 774488/2012. Disponível em: <<http://twixar.me/rCNn>>. Acesso em: 15 set. 2018.

FACES DO BRASIL – FÓRUM DE ARTICULAÇÃO DO COMÉRCIO ÉTICO E SOLIDÁRIO DO BRASIL; ECOSOL BASE – COOPERATIVA CENTRAL BASE DE APOIO DO SISTEMA ECOSOL NO DF. **Estudo do sistema nacional de comércio justo e solidário**: com foco no desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária de promoção do comércio justo e solidário no âmbito do governo federal. Faces do Brasil, 2016.

GOMES, R. **Proposta de instrução normativa do sistema de comércio justo e solidário**. Relato publicado em *website*, 15 maio 2007. Disponível em: <<http://twixar.me/gcNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

GOMES, R.; MENDONÇA, H. Modelo jabuticaba: sistema brasileiro de comércio justo e solidário (SCJS). *In*: STELZER, J.; GOMES, R. (Orgs.). **Comércio justo e solidário no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: UFSC, 2016.

IMS – INSTITUTO MARISTA DE SOLIDARIEDADE. **Projeto nacional de comercialização solidária**: 20º relatório de atividades – IV trimestre de 2013 (convênio 702019). Brasília: IMS, [s.d.]. Disponível em: <<http://twixar.me/gcNn>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MASCARENHAS, G. C. C. **O movimento do comércio justo e solidário no Brasil**: entre a solidariedade e o mercado. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MENDONÇA, H. Comércio justo e economia solidária no Brasil e o papel da política pública na sua promoção. **Boletim Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 49, 2011.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.

SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no plano Brasil sem miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 54, 2013.

SILVA, S. P. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2271).

\_\_\_\_\_. **Laços na diversidade**: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2367).

\_\_\_\_\_. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental**: uma análise processual das conferências nacionais de economia solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

STELZER, J.; TODESCAT, M.; GONÇALVES, E. N. O projeto ilha rendada e o comércio justo: princípios normativos, práticas e desafios. *In*: STELZER, J.; GOMES, R. (Orgs.). **Comércio justo e solidário no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: UFSC, 2016.





## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA

