

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 28 | abril de 2022

73

ipea

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

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

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

Flavio Lyrio Carneiro

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

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

Nilo Luiz Saccaro Júnior

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

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais (substituto)**

José Eduardo Malta de Sá Brandão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

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

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

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Sandro Pereira Silva

Membros

Carlos Henrique Leite Corseuil

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio

Bruna de Souza Azevedo

Carolina Lopes de Carvalho Vital

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Máira Albuquerque Penna Franca

Leandro Pereira da Rocha

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

Mercado de trabalho : conjuntura e análise / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. – v.1, n.0, (mar.1996)- .- Brasília: Ipea: Ministério do Trabalho, 1996-

Irregular (de 1996-2008); Trimestral (de 2009-2012); Semestral (a partir de 2013).

Título da capa: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

ISSN 1676-0883

1. Mercado de Trabalho. 2. Estatísticas do Trabalho. 3. Brasil. 4. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Brasil. Ministério do Trabalho.

CDD 331.1205

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt73>

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.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE RENDA: O CAMINHAR E A IMPORTÂNCIA DO MARCO LEGAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA¹

Maria de Nazaré Moraes Soares²
Paulo Torres Júnior³

1 INTRODUÇÃO

Os desafios para a geração de emprego e renda têm sido um ponto crítico das políticas públicas no Brasil, em conjunto com quadros persistentes de desemprego estrutural e crescimento da economia informal. A partir dos anos de 1990, ocorreu uma ampliação de grupos produtivos de base associativista e cooperativa baseada na perspectiva da autogestão, hoje identificada como economia solidária (ES). Tal movimento de geração de renda abrange categorias sociais e modalidades diversas de organização, tais como unidades informais de geração de renda, associações de produtores e consumidores, sistemas locais de troca, comunidades produtivas autóctones e cooperativas dedicadas à produção de bens, à prestação de serviços, à comercialização e ao crédito (Gaiger, 2011).

Ao considerar as diferentes perspectivas e modos de desenvolvimento, a ES desenvolve onde persiste a desigualdade. No Brasil, a desigualdade socioeconômica vem sendo um dos temas mais debatidos de forma interdisciplinar, notadamente em momentos de crise sistêmica, como o da pandemia de covid-19. Ainda que os debates primem pelo desenvolvimento econômico, algumas análises avaliam o perigo em priorizar desenvolvimento econômico em detrimento da dimensão social, especialmente em países de economia dependente como o Brasil (Polanyi, 2011).

Singer (2008) aponta a ES como um movimento que estimula a solidariedade entre os membros mediante a prática da autogestão, e se norteia pela solidariedade entre os atores e as comunidades. As características dessas novas formas de organização estão pontuadas em Laville (2009), são elas: cooperação, autogestão, sustentabilidade, solidariedade, democracia, desenvolvimento humano, responsabilidade social, participação e igualitarismo. Singer (2008) observa que a transferência do trabalho da indústria para o comércio e o setor de serviços, ao longo das últimas décadas do século XX, significou também uma substituição do trabalho assalariado pelo trabalho por conta própria, havendo a pressão dos empregadores sobre o Estado

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt73/espp4>

2. Professora adjunta do Departamento de Estudos Interdisciplinares, do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) na Universidade Federal do Ceará (UFC). *E-mail*: <nazare.soares@ufc.br>.

3. Professor do Centro de Estudos Sociais Aplicados (Cesa) na Uece. *E-mail*: <paulo.torres@aluno.uece.br>.

para que ele deixe de intermediar a relação trabalho-capital. Pontuam-se, ainda, os impactos das novas reformas governamentais no mercado de trabalho, ampliando-se a vulnerabilidade de condições as quais os trabalhadores estão submetidos (IBGE, 2020; Ipea, 2017; PNUD, 2014). Nesse sentido, assim como observam Gaiger (2011) e Laville (2009), a contribuição da ES reside principalmente em ampliar as perspectivas das pessoas, de emancipá-las no processo de participação ativa do progresso social por meio da união das dimensões trabalho e educação.

Em 2006, os atores da ES organizaram a I Conferência Nacional da Economia Solidária (Conaes) visando fortalecer as discussões sobre as demandas gerais e específicas dos grupos produtivos das diversas regiões do país.⁴ A organização dos trabalhadores não ocorreu por acaso, conforme mapeamento elaborado pelo extinto Sistema de Informações da Economia Solidária – ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) –, o Brasil contava em 2014 com 19.708 empreendimentos em mais de 2.804 municípios. Estima-se que a ES movimente, por ano, R\$ 12 bilhões. Desde antes da primeira Conaes, o movimento da ES demanda um marco legal que possibilite um respaldo institucional às atividades desenvolvidas pelos empreendimentos, visando reconhecimento e interesse por parte do poder público pelas práticas e políticas da ES, que se relacionam, por exemplo, com as políticas de geração de emprego e renda, desenvolvimento local, e com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

As demandas por políticas públicas relacionadas à ES sinalizam, de modo incremental, o desejo em avançar inclusive na participação junto ao orçamento público, pelo fomento de recursos e/ou apoio. Segundo Silva e Silva (2015), em contraposição às demandas de fortalecimento por parte do movimento da ES, há relativa lentidão no processo de estruturação de luta por um marco legal que possibilite os avanços necessários, notadamente em contextos de crise como o da pandemia de covid-19.

Nesse sentido, este estudo procurou analisar como está caminhando a tramitação do marco legal para a organização das políticas públicas voltadas para os arranjos produtivos de geração de trabalho e renda da ES. A pesquisa tem natureza exploratória e descritiva, utilizando-se uma abordagem qualitativa nas etapas de coleta e análise dos dados. A coleta de dados foi realizada a partir dos documentos legais e dados públicos relacionados à tramitação do Projeto de Lei (PL) Complementar nº 137/2017. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas a partir da perspectiva da história oral temática, considerando-se que tal metodologia é a que mais se aproxima dos atores das organizações sociais, nas quais se visa reconhecer as vozes dos atores envolvidos e que por muitas vezes são esquecidas ou invisibilizadas (Meihy, 2002).

2 OS CAMINHOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

No debate atual sobre desigualdade, o desemprego tem sido um dos principais fatores de observação, uma vez que a geração de renda é prejudicada e os indivíduos são impossibilitados de consumir, inclusive o básico, e levados a um quadro de exclusão (Dowbor, 2006). Nesse sentido, Singer (2008) observa que a transferência do trabalho da indústria para o comércio

4. Para um histórico das conferências nacionais de ES no Brasil, ver Silva, Cunha e Silva (2020).

e o setor de serviços, ocorrida durante as últimas décadas do século XX, significou também uma substituição do trabalho assalariado pelo trabalho por conta própria, havendo a pressão dos empregadores sobre o Estado para que ele deixe de intermediar a relação trabalho-capital. Além disso, observa-se que as novas configurações do mercado de trabalho impedem grande parte da população de alcançar postos de trabalho formais. Com isso o contingente de pessoas demitidas das organizações dificilmente encontrará novos espaços, pois as oportunidades de emprego formal estão cada vez mais selecionadas, resultando em elevadas taxas de desemprego.

Nesse sentido, o cooperativismo emergiu como alternativa à exclusão de trabalhadores do processo de produção, consumo e comercialização e está presente em quase todos os países do mundo, representando importância econômica, social e política. Contudo, as pesquisas a respeito do cooperativismo são escassas e restritas a algumas áreas do conhecimento científico. Existe uma necessidade de que a academia se dedique a estudar o cooperativismo, que mesmo que não se apresente um consenso entre a teoria e a prática cooperativista em todo o mundo, se configura como um campo aberto de crescimento em termos de pesquisa e prática (Silva, Pereira e Pereira, 2014; Ferrarini, Gaiger e Schiochet, 2018; Silva, 2020). O tema da ES, portanto, é amplo, disperso e abrange diversas áreas, porém ainda há pouco interesse em estudar o cooperativismo como forma de gestão específica, em especial, em suas práticas de autogestão e no contexto de complexidade de dinâmicas.

A cooperação ou associação de trabalhadores em negócios sociais da ES no Brasil oferece meios de mobilização e incentiva o crescente compromisso em construir meios reais de subsistência, construindo, ao mesmo tempo, outro paradigma de valores sociais, nos quais os indivíduos tornam-se parte ativa. O movimento da ES é baseado em princípios como reciprocidade, bem viver, cooperação, comércio justo e sustentabilidade (Arruda, 2008; Singer, 2008). Laville (2009) e Gaiger (2011) acrescentam que as práticas de cooperação emancipam os atores envolvidos na formação de uma identidade e expansão da cidadania, bem como o aprendizado pela cooperação. O cooperativismo e associativismo surgem como uma forma autônoma de organização do trabalho e percepção de renda, envolvendo atores econômicos, sociais e governos, tendo como maior benefício o aprendizado e a compreensão de um futuro sustentável (Morin, 2007; Singer, 2008).

Conforme Mance (2002) e Laville (2014), o cooperativismo é marcado pela existência de interesses e objetivos comuns, com esforços e capacidades comuns e propriedade partilhada, seja ela coletiva parcial seja total, bem como há também a divisão de responsabilidades ou dificuldades de forma solidária, beneficiando não só a dimensão econômica dos empreendimentos, mas também a dimensão sociopolítica dos atores envolvidos (Arruda, 2003).

Para Vieta (2015), a autogestão na ES prefigura o “novo cooperativismo” pela autodeterminação dos trabalhadores na luta por melhores condições de trabalho em ambientes de exploração. Ademais, segundo esse autor, a autogestão carrega em si uma força educativa libertadora que molda o futuro no presente, construindo possibilidades de mudanças mais estruturais em longo prazo.

No Brasil, os empreendimentos da ES surgem como uma forma de enfrentamento à crise do desemprego e exclusão social (França Filho, 2007; Singer, 2008). Esses negócios são geridos pelos próprios atores desses empreendimentos, que passam a lidar com questões de gestão que antes eram a eles relegadas. Nesse novo contexto, os trabalhadores precisam cooperar entre si, e ao mesmo tempo entender o processo de produção e gestão como um todo, para que assim possam tomar as decisões mais acertadas. Essa nova dinâmica de trabalho exige uma disponibilidade interna para cooperar e dividir os riscos e ganhos do empreendimento, quem está gerindo os negócios são os próprios trabalhadores, portanto, todos são corresponsáveis pelo empreendimento de forma solidária. Nesse sentido, a ideia de uma economia baseada em valores solidários tem sido cada vez mais fortalecida. No Brasil encontramos inúmeras iniciativas que trabalham nesses moldes e estão em expansão (Silva, Pereira e Pereira, 2014; Ferrarini, Gaiger e Schiochet, 2018).

O mercado, não raro, pressiona a sociedade a incorporar seus valores como fundamentais, e mesmo essenciais, e a tentação de ceder constantemente a esse sistema de competição exige mais organização da sociedade, principalmente no compartilhamento dos valores de cooperação. Instituições incorporadas ao contexto dos movimentos sociais são mais propensas a sustentar mais compromisso com a transformação conjunta (Asseburg e Gaiger, 2007). Dessa forma, o debate atual sobre o cooperativismo enfatiza a necessidade de estratégias de fortalecimento desses negócios sociais, visto que a maior dificuldade desses empreendimentos é o acesso ao mercado e a comercialização de seus produtos, seguida da insuficiência de assessoramento técnico e de gestão (Brasil, 2007). De fato, essa constatação pode ser identificada tanto no contexto brasileiro, quanto no internacional (Spear, 2004; Borzaga e Tortia, 2007; Grassl, 2012). Em um mercado imperfeito e de competição assimétrica, há motivos para acreditar que a gestão dos empreendimentos cooperativos deve buscar ferramentas de organização socioprodutiva e de consolidação dos negócios e assim potencializar as ações individuais e garantir-lhes a robustez necessária ao enfrentamento de um ambiente geralmente inóspito aos negócios sociais (Brasil, 2007; Singer, 2008).

Segundo Silva, Pereira e Pereira (2014), uma das abordagens referentes ao cooperativismo defende que o movimento deve ser reformulado para refletir o que ocorre na realidade, adaptando as regras estabelecidas em Rochdale (Inglaterra), os primórdios do cooperativismo em meados do século XIX. Dessa forma, a prática cooperativista pode se utilizar de ferramentas e métodos de gestão estratégica que possam lhe garantir sustentabilidade econômica e um ambiente competitivo. Nesse sentido, a modelagem de negócios de cooperativas surge como uma alternativa viável de concepção e estruturação de estratégias de colocação desses empreendimentos no mercado (Yunus, 2010).

As cooperativas são geralmente relacionadas a organizações comunitárias sem fins lucrativos, mas vêm se tornando cada vez mais um modelo comercial comum para as empresas que prestam serviços (cooperativas de consumo) ou geram emprego/trabalho (cooperativas de trabalhadores) para seus cooperados. Há também híbridos cooperativos, como as cooperativas de trabalhadores que também são cooperativas de consumidores ou de crédito. Em suma, uma cooperativa é definida como “uma empresa de propriedade conjunta que se dedica à produção

ou distribuição de bens ou ao fornecimento de serviços, operados por seus membros para benefício mútuo”. Mesmo não sendo totalmente orientadas ao lucro, as cooperativas também geram renda.

O modelo de negócio de cooperativas é, por sua natureza legal, uma organização sem fins lucrativos. Eles costumam cobrar uma taxa de administração para se tornar membro (para comprar ações) e uma taxa mensal para cobrir os custos operacionais. O sucesso do modelo social de negócio está diretamente relacionado ao seu potencial de agregar seus membros e gerar benefícios para eles de forma contínua e sustentável, se mantendo fiel aos seus princípios do mutualismo. Dessa forma, é preciso que o negócio seja capaz de reinvestir lucros em melhores produtos e serviços, alinhados com as necessidades de seus sócios cooperados e do mercado.

De outra parte, o mundo dos negócios também precisa aprender com o movimento cooperativista. A revolução digital, a era do cliente, a globalização e a velocidade das mudanças em todas as áreas do conhecimento vêm afetando diretamente o mundo dos negócios. A ciência da administração de empresas, que ganhou força a partir do início do século XX, vem precisando incorporar uma série de novos conceitos para atuar em meio a essas mudanças. A ES, como em qualquer negócio, é um sistema que combina vários elementos, interconectados, de forma a constituir um todo organizado, essencialmente complexo (Morin, 2007). Entende-se que um negócio é um sistema porque ele é constituído por várias partes ou funções e necessita de todas elas para ser bem-sucedido, cujas variáveis de eficiência dependem de várias perspectivas, inclusive a do Estado de direito, notadamente em contextos de crise como o da pandemia de covid-19.

A ES luta cada vez mais pela inclusão de suas demandas na agenda de decisões legislativas, pelo fomento de políticas públicas e pela defesa do setor cooperativista junto ao Judiciário, em especial na adequação do tratamento tributário ao ato cooperativo ou mesmo na aproximação e realização de parcerias com o Estado que diminuam a assimetria de condições no mercado para estes empreendimentos (Asseburg e Gaiger, 2007). Além disso, o estudo do direito cooperativo, tendo em vista sua aplicação prática, se relaciona diretamente com as práticas cotidianas das cooperativas, pois busca o sentido que oferece a base que sustenta a estrutura lógica do texto legal. Nesse sentido, o cooperativismo é uma doutrina, uma vez que possui bases filosóficas estáveis que dão sustentáculo, na forma de princípios, à criação dos textos legais reguladores da sociedade cooperativa e mesmo do sistema. Por conseguinte, é necessária a elaboração de políticas públicas de apoio às cooperativas, bem como prestação de auxílio técnico visando à sustentabilidade dos negócios cooperativos e à formação de parcerias.

3 O MARCO LEGAL COMO PROCESSO DE FORTALECIMENTO DOS ARRANJOS PRODUTIVOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Como um modo de promover a inserção social e econômica de milhares de pessoas por intermédio de estruturas associativas e democráticas de organização e produção de trabalho, a ES atua como expressão importante da atividade econômica na geração de renda, aliando elementos que se afiguram justos e democráticos a partir da ideia desagregada do contexto precarizador do trabalho firmado sob a ótica do sistema capitalista, no qual os trabalhadores

não são considerados apenas meros integrantes da cadeia produtiva, mas também valorizados a partir de sua condição, unindo a perspectiva do trabalho e da vida. Nesse sentido:

a Economia Solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade (Singer, 2002, p. 10).

No Brasil, esse modelo de organização de trabalho teve impulso a partir da década de 1990, por meio de empreendimentos econômicos solidários vistos como um novo caminho frente ao desemprego que assolava o país, reflexo das primeiras investidas neoliberais de reestruturação econômica nacional. A partir daí, com o crescimento desse novo olhar para a forma associativa e de reorganização de trabalho, a busca por sua institucionalização passou a compor os objetivos do movimento da ES, bem como de outros setores da sociedade civil diretamente engajados na construção desse novo paradigma laboral, como a Igreja Católica, por meio da Cáritas Brasileira, os movimentos sociais, as organizações não governamentais (ONGs) e as instituições de ensino, a fim de que lhe fossem asseguradas garantias e direitos comuns a qualquer outra atividade econômica.

Apesar da concessão de estímulo, proteção e garantia às atividades cooperativistas e associativistas, conferida pela Constituição de 1988 (CF/1988), por meio do §2º do art. 174,⁵ as primeiras políticas públicas, voltadas ao fomento de atividades relacionadas à ES, foram criadas apenas na década de 1990 (Sanchez, 2012) por estados e municípios, a fim de que se pudessem viabilizar mecanismos que a desenvolvessem de maneira eficaz, atendendo assim as demandas que lhes são inerentes. Contudo, tais políticas e incentivos, por estarem atrelados aos planos de governos – e não às políticas de Estado – mostravam-se perenes, sem continuidade, sem a segurança jurídica necessária para a sua consecução. Daí que, com a regulação de tais atividades, a partir do papel do Estado como institucionalizador de iniciativas de desenvolvimento de ações e políticas relacionadas à ES, visa-se garantir dignidade a milhões de mulheres e homens, ao fornecer subsídios suficientes (tangíveis e intangíveis) para trabalharem. A institucionalização social e jurídica da ES, o reconhecimento formal de atividades decorrentes de empreendimentos econômicos solidários, bem como dos direitos, deveres e garantias das comunidades e dos atores envolvidos é um passo necessário e uma luta do movimento que visa dar mais alcance e possibilidades de implementação de políticas públicas que efetivem tais direitos e garantias.

Notadamente, em 8 de novembro de 2012, foi apresentado o PL nº 4.685/2012, de autoria do deputado Paulo Teixeira – PT/SP, Eudes Xavier – PT/CE, Padre João – PT/MG, Luiza Erundina – PSB/SP, Miriquinho Batista – PT/PA, Paulo Rubem Santiago – PDT/PE, Bohn Gass – PT/RS e Fátima Bezerra – PT/RN. O referido PL, considerado o marco legal da ES no Brasil, prevê a criação da Política Pública Nacional de Economia Solidária como

5. Art. nº 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado; § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

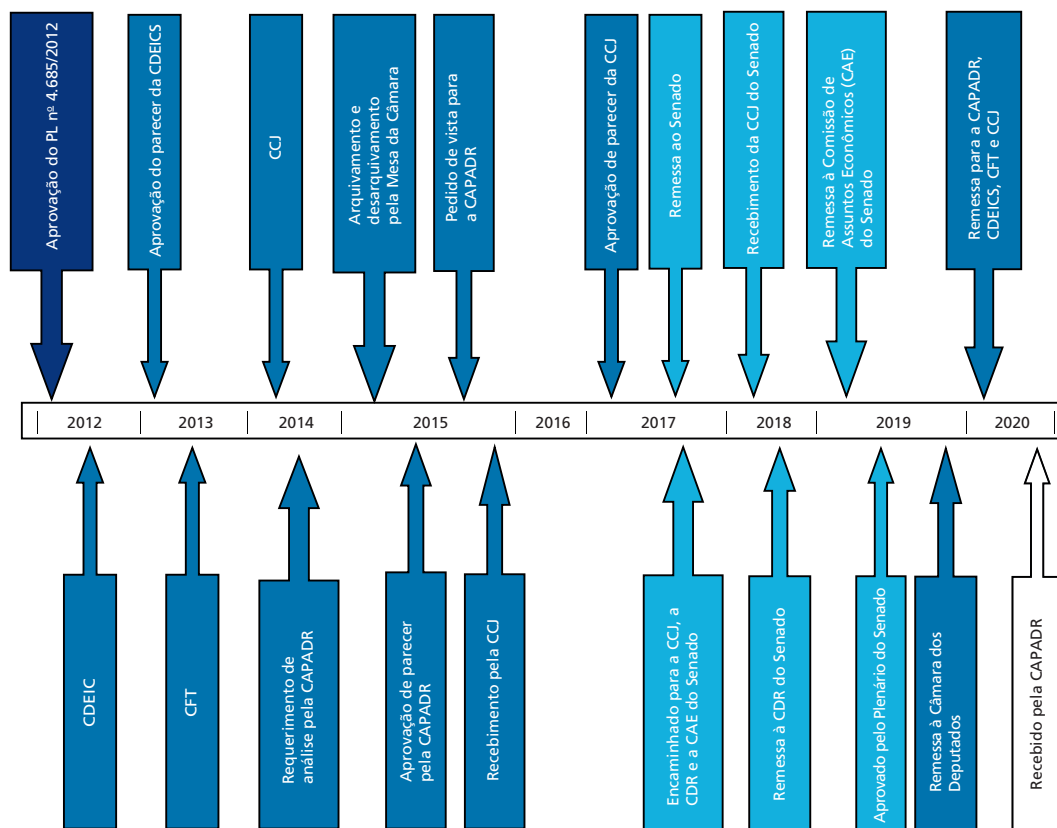
o instrumento no qual o poder público, com a participação de instituições que compõem o movimento da ES, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas ao fomento da ES, fornecendo os instrumentos que efetivem o direito ao trabalho associado e cooperativo; e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sies) aqui apresentado como um conjunto de relações entre o Estado e as instituições do movimento da ES para que desenvolvam políticas públicas, bem como a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Tais políticas abrigaram como um dos objetivos da Política Nacional da Economia Solidária a democratização do acesso a fundos públicos, instrumentos de fomento, meios de produção, mercados e tecnologias necessárias ao desenvolvimento de práticas econômicas e sociais solidárias, bem como ações de educação, formação, assistência técnica e qualificação social e profissional nos meios rural e urbano para empreendimentos com perfil aderente à ES (Silva, 2020).

Tal regulação visa proteger e dar mais garantias aos principais beneficiários da política, que são os empreendimentos econômicos solidários, oportunizando-lhes acesso a recursos e condições para obterem suporte necessário para o satisfatório desempenho de suas atividades. Contudo, em que se pese a urgência da proposta legislativa que regulamenta a atividade econômica solidária, esperada há mais de trinta anos pela ES, o percurso legislativo para sua conclusão ainda não foi concluído e, aparentemente, está longe de ser finalizado. A proposta iniciou seu trâmite na Câmara dos Deputados, conforme rito ordinário⁶ previsto, e seguiu para o Senado, após a sua aprovação em plenário, conforme predispõe o rito legislativo da casa. Contudo, diante das alterações/emendas realizadas pelo Senado Federal (emenda substitutiva EMS nº 6.606/2019, de 19 de dezembro de 2019),⁷ o processo legislativo “voltou” para a Câmara dos Deputados, devendo, portanto, o projeto “emendado” ser submetido, novamente, às comissões da Casa que se relacionam com o assunto da proposta apresentada, *in casu*, às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); Finanças e Tributação (CFT) (Mérito e art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). A figura 1 apresenta o decurso temporal (em anos), atualizando a proposta legislativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

6. A maioria dos PLs iniciam a tramitação na Câmara dos Deputados, exceto quando são apresentados por senador ou comissão do Senado. Depois de apresentado, o projeto é distribuído pelo presidente da Câmara dos Deputados para as comissões temáticas que tratam dos assuntos correlatos a ele, até três no máximo. Em cada comissão, o projeto é analisado por um relator, que recebe e analisa as sugestões (emendas) dos deputados. Ele pode alterar a proposta ou não. Depois de votado o parecer do relator, o projeto segue para a comissão seguinte. Após a aprovação no Plenário da Câmara, há diversos caminhos possíveis. Neste caso, o projeto seguiu para o Senado, onde foi analisado e votado. Como foi alterado, voltou para a Câmara, que analisará apenas as alterações, podendo mantê-las ou recuperar o texto original. Em seguida, vai para sanção ou veto do presidente da República. Disponível em: <<https://bit.ly/3JNQKtA>>. Acesso em: 3 jul. 2020.

7. EMS nº 6.606/2019 Mesa – Substitutivo do Senado ao PL da Câmara nº 137/2017 (PL nº 4.685, de 2012, na Casa de origem), que “dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências”. Substituiu-se o projeto pelo seguinte: dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária, a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Brasil, 2019). Disponível em: <<https://bit.ly/3Lomndo>>. Acesso em: 3 jul. 2020.

FIGURA 1
Trajetória legislativa do Projeto de Lei nº 4.685/2012¹ (2012-2020)



Fontes: Brasil (2017; 2019).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Novo número: 6.606/2019.

Para o movimento social da ES, o estabelecimento do marco legal ampliará a legitimidade de todo o processo de luta e mobilização social, atravessado por décadas, por reconhecimento legal de seus empreendimentos solidários, trabalhadoras e trabalhadores, agentes e setores relacionados com essa atividade econômica, bem como diminuirá a assimetria de condições a que são submetidos no mercado. Decerto, a atividade cooperativista e associativa já havia recebido um tratamento legal⁸ pertinente às suas atividades bem antes do estabelecimento de um marco legal da ES, porém tais regimentos, além de se mostrarem lacunosos quanto à ES e seus princípios, ainda não fornecem garantia ao acesso a recursos e investimentos públicos, bem como à viabilidade eficiente da construção de políticas públicas de fomento a tais atividades,

8. Decreto nº 1.637/1907, que pela primeira vez introduz as cooperativas como uma espécie de sociedade comercial no sistema jurídico nacional; Lei nº 5.764/1971, que determinava aspectos ideológicos para as cooperativas e associações; Lei nº 7.357/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares, Proninc; e o Decreto nº 7.358, de 17 de novembro de 2010, que institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS). Disponíveis em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 3 jul. 2020.

ante as dificuldades percebidas pelos trabalhadores para acesso a tais recursos que vão desde processos burocráticos à alta incidência tributária.

Além disso, mostra-se necessária a afirmação e conceituação adequada dos termos jurídicos de cada área de atuação, para que não haja desvirtuamento de suas essências. Por exemplo, no mundo jurídico, o trabalhador de uma cooperativa é considerado como autônomo e está mais equiparado ao empregador do que ao empregado, embora as finalidades de um trabalhador cooperado e de um empreendedor sejam essencialmente diversas e os ônus respectivos também. Vale observar que é por intermédio do marco regulatório da ES que poderá se consolidar um direito e uma política pública nacional, propiciando o reconhecimento social e jurídico das especificidades dos empreendimentos econômicos solidários, a criação de um sistema público nacional e financiamento público institucionalizado, transformando-a em política pública de estado e não de governo. Kruppa *et al.* (2012) afirmam que o marco legal visa, sobretudo, reconhecer os trabalhadores dos empreendimentos econômicos solidários como sujeitos de direitos do trabalho associado e consolidar a ES como política pública.

4 VOZES DO MOVIMENTO

Ao analisar o percurso do marco legal nas instâncias legislativas, a pesquisa percebeu a necessidade de ouvir as vozes de atores da ES que acompanham as políticas públicas voltadas para a ES.⁹ Ao serem questionadas sobre as políticas públicas específicas para a ES, elas respondem com receio, mesmo que o movimento resista sem o olhar do poder público, como se observa na fala da colaboradora da pesquisa a seguir:

acabou o ministério, né (...) e a Senaes é uma pasta dentro da pasta dos direitos humanos, da mulher e tal e não sei que (...) e a gente (...) eu acho que a gente tá muito é (...) como é que eu posso dizer assim (...) desacreditado, né, de como é que vai ser. A gente muito sem saber o que é que vai ser da nossa vida, o que é que a gente vai fazer e aí (...) mas independente dessas políticas públicas existirem ou não, que a gente sabe que vai caminhar a passo de tartaruga, mas o movimento ele tá vivo né (...) o movimento tá vivo e a gente continua com as nossas ações independente de ter projeto ou de não ter projeto a gente não vai deixar de ser mulher, a gente não vai deixar de ser economia solidária, a gente não vai deixar de fazer encontro, a gente não vai deixar de produzir, a gente não vai deixar de comercializar, a gente vai fazer os nossos esforços, né (...) que tendo ou não tendo projeto eu sempre fui da rede, sempre tive batalhando nos movimentos (...) mas com a política pública ela lhe dá condições de construir mais (...) mas nós estamos aqui. Vamos continuar aqui fazendo esse trabalho (...) resistindo (...) resistir sempre (Clara Nunes, colaboradora da pesquisa e artesã, representante de rede de cooperação, maio 2020).

Como o movimento da ES surgiu das próprias iniciativas das comunidades, mantém-se uma perspectiva de sobrevivência perante os desafios. Contudo, percebe-se a necessidade de políticas públicas que atuem no desenvolvimento e amparo a estes empreendimentos. Ao terem acesso a políticas públicas e normativos de fomento voltados para o seu contexto,

9. Para uma análise da trajetória das políticas públicas de ES no Brasil, ver Silva (2020).

os empreendimentos têm a possibilidade de ampliar sua atuação para além dos processos de produção e comercialização:

a economia solidária é todo mundo junto! Aí depois, no Programa Brasil Local, que foi feito por temas, e aí, a ganhamos um edital e como (...) com essa proposta, fizemos algumas formações, construímos uma grande rede, onde essa rede (...) cada estado fez a representação dos seus produtos, da sua produção (...) Teve, inclusive, na conferência de economia solidária uma das nossas redes, porque é enorme (...) foi um ato muito legal, muito lindo nosso (Lelia Gonzalez, colaboradora da pesquisa e artesã, representante de rede de cooperação, março 2020).

A necessidade de um marco legal e de políticas públicas orientadoras é apontada pelas mulheres como uma possibilidade de crescimento e desenvolvimento local nos bairros e nas comunidades. A institucionalização de um marco legal é questão premente nas falas das mulheres:

precisam de política pública, ainda precisamos da Lei de Economia Solidária (...) inclusive lá na rede estavam ainda se organizando pra pressionar pra que tenha uma lei, pra que tenha uma (...) pra que seja formalizada, pra que tenha, né, recursos, orçamentos voltado pra economia solidária, mas ainda é um (...) ainda mais agora nessa nova política, nesse novo modelo, muitas coisas sendo fechadas, sendo acabadas, né, mas é importantíssimo (...) tinha a política pública, você via mais os grupos mais organizados e mais participativos, tinha projeto de feira nos bairros, projetos rotativos (...) As mulheres não paravam de tá em várias coisas e em várias produções, né, recebiam capacitação que as mulheres precisam, maquinário (Laudelina dos Santos, colaboradora da pesquisa e artesã, representante de rede de cooperação, março fevereiro 2020).

Ao identificar os pontos de percurso do marco, para além dos caminhos que o PL vem percorrendo, há que se observar as vidas envolvidas por tais decisões e trâmites legislativos. A articulação desses empreendimentos no mercado é dificultada por diferentes variáveis, especialmente em contextos de crise como o da covid-19, no qual os atores se veem sem recursos para empreender suas atividades de produção e comercialização. Observa-se que a maioria dos atores desses empreendimentos são mulheres, muitas delas arrimos de família, segundo dados de pesquisas do Ipea e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Silva, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa é fruto de um projeto para o desenvolvimento de estudos de competitividade e inovação no âmbito do terceiro setor, fomentados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), em que são mentorados grupos produtivos informais da ES que buscam desenvolver-se em termos de formalização e modelagem de seus empreendimentos. A ES no Brasil vive um momento de repensar suas estratégias em virtude da extinção das políticas públicas implementadas no extinto Ministério do Trabalho e Emprego por meio da Secretaria Nacional da Economia Solidária. O movimento da ES no decorrer dos últimos dez anos havia ampliado sua atuação na economia a partir das políticas públicas de formação estratégica de redes de cooperação. Tal movimento foi importante para impulsionar a necessidade da institucionalização de um marco legal.

Ao analisar a tramitação do PL que prevê o marco legal da ES, observa-se que há um lento impulso nos encaminhamentos, ainda que haja importante mobilização do movimento da ES para tal conquista. Ao verificar a tramitação de PLs nos portais públicos, percebe-se que para além do processo burocrático normativo em si, há que se observar os movimentos políticos que orbitam a aprovação ou não de um marco legal como o que se pesquisa neste trabalho. A vontade política, para além da instrumentalidade burocrática, orienta o caminhar ou não de uma política pública, e define o desenvolvimento ou não das iniciativas de produção e comercialização que se desenvolvem na ES. Tais iniciativas, como discorrido ao longo deste estudo, são relevantes para o desenvolvimento local de comunidades e contextos periféricos em que a informalidade permeia as relações econômicas e expõe tais negócios a um ambiente de negociação com mais riscos e menos oportunidades de crescimento. A institucionalização de um marco legal é uma prioridade para o movimento da ES, especialmente em contextos de crise como o da covid-19, no qual os empreendimentos foram ainda mais prejudicados e excluídos das dinâmicas socioeconômicas, por falta de financiamento, investimento, doações, parcerias, entre outras.

Desse modo, os desafios para a construção de um movimento inclusivo na economia exige um olhar urgente para os movimentos locais da economia, que geram renda e desenvolvimento, não apenas econômico, mas também social para tais ambientes. Como sugestão de pesquisa futura, prevê-se a realização de entrevistas semiestruturadas, que não foram possíveis durante a pandemia, com atores do movimento da ES que conhecem o caminhar do projeto de marco legal e seu olhar sobre tal percurso, apontando os desafios atuais e as possibilidades de crescimento a partir da conquista de um marco regulador que se apresenta como um instrumento que legitima – e legaliza – as relações econômicas em que o capital não é o único fator de produção essencial para a geração de riqueza e de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, M. **Exchanging visions on a plural, responsible and solidarity-based economy**. Paris: Aloe, 2008.
- ASSEBURG, H. B.; GAIGER, L. I. G. A economia solidária diante das desigualdades. **Revista Dados**, v. 50, n. 3, p. 499-533, 2007.
- BORZAGA, C.; TORTIA, E. Social economy organizations in the theory of the firm. *In*: NOYA, A.; CLARENCE, E. (Ed.). **The social economy: building inclusive communities**. Paris: OECD Publishing, p. 23-60, 2007.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Atlas da Economia Solidária no Brasil. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br>> Acesso em: 15 nov. 2020.
- _____. **Banco de dados do Sistema de Informações da Economia Solidária (Sies)**: base de dados em planilhas eletrônicas. Brasília: Senaes, 2014. CD-ROM.
- _____. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 137/2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema

Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3rSogrM>>. Acesso em: 3 jul. 2020.

_____. EMS nº 6.606/2019. Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2017 (PL nº 4.685, de 2012, na Casa de origem), que “Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências”. Substitua-se o Projeto pelo seguinte: Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária, a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária. Brasília: Câmara dos Deputados, 19 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lomndo>>.

DOWBOR, L. **O que acontece com o trabalho?** São Paulo: Ed. Senac, 2006.

FERRARINI, A.; GAIGER, L. I.; SCHIOCHET, V. O estado da arte e a agenda de pesquisa da economia solidária no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 6, n. 12, 2018.

FRANÇA FILHO, G. C. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Revista Civitas**, v. 7, n. 1, p. 155-174, 2007.

GAIGER, L. I. Contribuições para uma agenda de pesquisa. *In*: HESPANHA, P.; SANTOS, A. M. (Org.). **Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas**. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

GRASSL, W. Business Models of social enterprise: a design approach to hybridity. **Journal of Entrepreneurship Perspectives**, v. 1, n. 1, p. 37-60, Oxford, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3JNEolf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato da desigualdade de gênero e raça**. Brasília: Ipea, out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/36P9Uka>>.

KRUPPA, S. M. P. *et al.* **Regime jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária**. Brasília: MJ, 2012. v. 46. (Série Pensando o Direito).

LAVILLE, J.-L. Economia plural. *In*: CATTANI, A. D. *et al.* (Org.). **Dicionário Internacional da outra economia**. Coimbra; São Paulo: Editora Almedina, 2009.

_____. Mudança social e teoria da economia solidária. Uma perspectiva maussiana. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 36, p. 60-73, maio-ago. 2014.

MANCE, E. A. Redes de economia solidária: a expansão de uma alternativa global. *In*: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2., 2002, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, fev. 2002.

MEIHY, J. C. B. **Manual de história oral**. São Paulo: Loyola, 2002.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulin, 2007.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Sustaining human progress: reducing vulnerabilities and building resilience**. New York: PNUD, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3DiyuWM>>.

SANCHEZ, F. J. B. **Além da informalidade, além dos direitos**: reflexões sobre o trabalho desprotegido. 2012. 200 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.

SILVA, E. E.; PEREIRA, A. C. C.; PEREIRA, J. R. Roteiro bibliográfico do cooperativismo no Brasil (1966 a 2009). **Revista Outra Economia**, v. 8, n. 14, 2014.

SILVA, R. F., SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, 2015.

SILVA, S. P. **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3qJUGUF>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

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. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3LplcL8>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

SINGER, P. I. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora FPA, 2008.

SPEAR, R. From co-operative to social enterprise: trends in European experience. *In*: **Trends and challenges for co-operatives and social enterprises in developed and transition countries**. Idizioni 31: Trento, 2004.

VIETA, M. Autogestión: prefigurando el nuevo cooperativismo y el trabajo como un bien común. *In*: ENCUENTRO INTERNACIONAL LA ECONOMÍA DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS, 5., 2015, Paranaquá, Venezuela. **Anais...** Paranaquá: Anpad, Jul. 22-26, 2015.

YUNUS, M. **Criando um negócio social**: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBERTI, V. **Manual de história oral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BESSANT, J.; TIDD, J. **Inovação e empreendedorismo**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

CURADO, I. Pesquisa historiográfica em administração: uma proposta mercadológica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: Anpad, 2001.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

- DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo**: transformando ideias em negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- FIORINI, C. G.; ZAMPAR, A. C. **Cooperativismo e empreendedorismo**. Carapicuíba: Pandorga Editora e Produtora, 2015.
- GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.
- KOTLER, P.; LEE, N. R. **Marketing contra a pobreza**: as ferramentas da mudança social para formuladores de políticas, empreendedores, ONGs, empresa e governos. Tradução de Sônia Augusto. Porto Alegre: Bookman. 2010. 320 p.
- LECHAT, N. M. P. Economia social, economia solidária, terceiro setor: do que se trata? **Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, 2009.
- MARRA, A. V. **Associativismo e cooperativismo**. Rio de Janeiro: Fundação Cecierj, 2009.
- OCB – ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Agenda institucional do cooperativismo**: edição 2020. Brasília: OCB, 2018. Disponível em: <<https://www.agendainstitucional.coop.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- OLIVEIRA, E. D. Os processos estratégicos da gestão cooperativa. **Revista Eletrônica Científica**, v. 4, n. 10, p. 26-39, 2018.
- PINHEIRO, D. C.; PAULA, A. P. P. A mitologia da ineficiência nas organizações solidárias: em busca da resignificação de um conceito. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 27, p. 42-65, jul.-set. 2014.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.
- ROSALEM, V. *et al.* Gestão de cooperativas: um estudo sob o olhar do cooperado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 46-66, 2009.
- SANTOS, M. B. *et al.* As características dos empreendimentos sociais atuantes na economia solidária em diferentes países da América Latina. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, Santa Maria, v. 4, n. 7, 2017.
- SCCOTT, C. R. C.; GODOY, L. P. O controle interno como ferramenta da gestão para cooperativas do Rio Grande do Sul: um estudo de caso. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, Santa Maria, 2015.
- SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

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

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

