



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

VITOR GABRIEL GARNICA

**ORDEM JURÍDICO-ECONÔMICA CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA (1988) E PROJETO DE LEI 6.606/2019:
POLÍTICAS PÚBLICAS, SISTEMA NACIONAL E PILARES DE
UM REGIME JURÍDICO PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Londrina
2022

VITOR GABRIEL GARNICA

**ORDEM JURÍDICO-ECONÔMICA CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA (1988) E PROJETO DE LEI 6.606/2019:
POLÍTICAS PÚBLICAS, SISTEMA NACIONAL E PILARES DE
UM REGIME JURÍDICO PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marlene Kempfer

Londrina
2022

V845 Gamica, Vitor Gabriel.
ORDEM JURÍDICO-ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA (1988) E PROJETO DE LEI 6.606/2019 : Políticas Públicas, Sistema Nacional e Pilares de um Regime Jurídico para a Economia Solidária / Vitor Gabriel Gamica. - Londrina, 2022.
223 f.

Orientador: Marlene KEMPFER.
Coorientador: Elve Miguel CENCI.
Coorientador: Luis Miguel LUZIO-DOS-SANTOS.
Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2022.
Inclui bibliografia.

1. Ordem Jurídico-Econômica - Tese. 2. Regime Jurídico - Tese. 3. Intervenção Estatal - Tese. 4. Economia Solidária - Tese. I. KEMPFER, Marlene. II. CENCI, Elve Miguel. III. LUZIO-DOS-SANTOS, Luis Miguel. IV. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. V. Título.

CDU 34

VITOR GABRIEL GARNICA

**ORDEM JURÍDICO-ECONÔMICA CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA (1988) E PROJETO DE LEI 6.606/2019:
POLÍTICAS PÚBLICAS, SISTEMA NACIONAL E PILARES DE
UM REGIME JURÍDICO PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Marlene Kempfer
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Elve Miguel Cenci
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Luís Miguel Luzio dos Santos
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 25 de fevereiro de 2022.

AGRADECIMENTOS

Agradeço pela possibilidade de usufruir do ensino público e de qualidade. Sem este espaço público seria impossível pensar, elaborar e construir esta pesquisa e o pensamento crítico do qual carece a nossa sociedade. Agradeço a instituição da Universidade Estadual de Londrina por me possibilitar todas as referências, contatos e condições para evoluir academicamente, também, a instituição de fomento de pesquisa da CAPES que possibilitou no requisito orçamentário a dedicação exclusiva deste trabalho. Em especial, agradeço a minha orientadora, Marlene Kempfer, que me acompanha por mais de 9 anos, e por representar e desempenhar a função de docente com tanta competência e seriedade. Um exemplo de personificação do que deve ser o ensino público de qualidade.

Agradeço, também, a todos os envolvidos direta e indiretamente para a realização desta pesquisa e pelos esforços, tanto material quanto psicológico, que em meio de uma pandemia e diversas quarentenas me acompanharam neste período do mestrado. Em especial, a minha amiga do mestrado, Amanda Sorgi, que com seus conselhos, conversas e correções ortográficas me ajudaram a compartilhar e refletir sobre a minha investigação e os sentidos da vida.

Nada é impossível de mudar

Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.

E examinai, sobretudo, o que parece habitual.

Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar

Bertolt Brecht, 1982

GARNICA, Vitor Gabriel. **Ordem Jurídico-Econômica Constitucional Brasileira (1988) e Projeto de Lei 6.606/2019: Política Públicas, Sistema Nacional e Pilares de um Regime Jurídico para a Economia Solidária**. 2021. 223 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

RESUMO

As crises econômicas, políticas, sociais e ambientais da atual sociedade complexa se aprofundam e o neoliberalismo em suas dimensões se mostra incapaz de combater as externalidades negativas destes desequilíbrios. Diante deste contexto, a Economia Solidária se apresenta na condição de um projeto contra-hegemônico ao modelo capitalista tradicional de produção, por possibilitar uma releitura das relações humanas que prioriza o indivíduo e o trabalho em relação ao lucro, a cooperação à competição e a solidariedade ao individualismo, com base na organização da autogestão democrática e emancipadora dos seus empreendimentos. Diante das competências previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tem-se aquelas de regulação jurídica do domínio econômico de modo que os governos podem intervir por meio das atribuições normativa, fiscalização, incentivo e planejamento (Art. 174 CF/88), para positivar os valores e regras (Art. 170 CF/88) que tutelem o mercado interno, patrimônio nacional (Art. 219 CF/88). Entre os objetivos da intervenção estatal referida estão os de realizar justiça social por meio de uma sociedade livre, democrática, solidária, para erradicar a pobreza, marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Art. 3º CF/88). Tais pilares indicam caminhos para um desenvolvimento socioeconômico sustentável convergentes para a Economia Solidária. Infelizmente os empreendimentos deste setor econômico têm dificuldades de avançar. Entre as causas possíveis tem-se a ausência de um marco regulatório para o setor que permita construir um regime jurídico que gere segurança jurídica, políticas públicas e um sistema de gestão com níveis de deveres do Estado e não somente de governos, tal qual ora se apresenta. Destacou-se, para tanto, as conquistas da Constitucional de 1988 e o projeto de lei 6.606/2019, para este setor, em fase final de aprovação, a partir dos quais será possível enfrentar os principais empecilhos apontados e poderão contribuir para consolidar este importante setor no mercado capitalista brasileiro. Este estudo quantitativo está vinculado ao Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, na linha de pesquisa Estado Contemporâneo, no projeto de pesquisa que trata sobre possibilidades para reconfigurar as relações entre Estado e mercado com centralidade para a Economia Solidária. Recorre-se ao método dedutivo-hipotético com base nas referências bibliográficas, documentais e legais sobre a temática, a fim de construir argumentos jurídicos e possibilidades destes empreendimentos que têm potencial de conviver com o modelo capitalista.

Palavras-chave: ordem jurídico-econômica; regime jurídico; intervenção estatal; economia solidária; autogestão.

GARNICA, Vitor Gabriel. **Brazilian Constitutional Economic-Legal Order (1988) and Project Law 6.606/2019: Public Policies, National System and Pillars of a Legal Regime for the Solidarity Economy.** 2021. 223 p. Dissertation (Master's Degree in Negotiation Law) – State University of Londrina, Londrina, 2021.

ABSTRACT

The economic, political, social and environmental crises of the current complex society are deepening and neoliberalism in its dimensions is unable to combat the negative externalities of these imbalances. In this context, the Solidarity Economy presents itself as a counter-hegemonic project to the traditional capitalist model of production, for enabling a reinterpretation of human relations that prioritizes the individual and work in relation to profit, cooperation to competition and solidarity to individualism, based on the organization of democratic and emancipatory self-management of its enterprises. In view of the competences provided for in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, there are those of legal regulation of the economic domain so that governments must intervene through normative attributions, inspection, incentive and planning (Art. 174 CF/88), to make positive the values and rules (Art. 170 CF/88) that protect the internal market, national patrimony (Art. 219 CF/88). Among the objectives of the mentioned state intervention are those of achieving social justice through a free, democratic and solidary society, to eradicate poverty, marginalization and reduce social and regional inequalities (Art. 3° CF/88). These pillars indicate paths to sustainable socioeconomic development that converge towards the Solidarity Economy. Unfortunately, the enterprises of this economic sector have difficulties to advance. Among the possible causes is the absence of a regulatory framework for the sector that allows for the construction of a legal regime that generates legal certainty, public policies and a management system with levels of State duties and not only of governments, as is currently the case features. To this end, the achievements of the Constitution of 1988 and the Project Law 6.606/2019 for this sector, in the final stage of approval, were highlighted, from which it will be possible to face the main obstacles pointed out and may contribute to consolidating this important sector in the Brazilian capitalist market. This quantitative study is linked to the Master's Program in Business Law at the Universidade Estadual de Londrina, in the Contemporary State research line, in the research project that deals with possibilities to reconfigure the relations between State and market with centrality for the Solidarity Economy. The deductive-hypothetical method is based on bibliographic, documentary and legal references on the subject, in order to build legal arguments and possibilities of these ventures that have the potential to live with the capitalist model.

Key words: legal-economic order; legal regime; state intervention; solidarity economy; self-management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Intersecções da Economia Social e Solidária.....	51
Figura 2 –	Âmbitos de abrangência dos conceitos	97
Figura 3 –	Estrutura Normativa do Modelo Federal de Organização Político- Administrativa.....	122
Figura 4 –	Reorganização dos Empreendimentos Solidários pela Lei nº 13.844 de 2019.....	134
Figura 5	Modelo de sustentabilidade empresarial (TBL)	168

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Coeficiente de Gini do Brasil (1981-2019).....	81
Gráfico 2	– Coeficiente de Gini referente à área total dos estabelecimentos agropecuários	82
Gráfico 3	– Taxa de Informalidade da população Ocupada (%).....	84
Gráfico 4	– Formas de organização de Economia Solidária (2013)	157

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Economia Capitalista e Economia Solidária.....	42
Quadro 2 -	Heterogestão e Autogestão	42
Quadro 3 -	Legislação Federal sobre Economia Solidária no Brasil (1999-2021) ...	130
Quadro 4 -	Princípios e Critérios com base nos dispositivos do PL 6.606/2019	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADPF	Ação Direta de Preceito Fundamental
AL	Assembleia Legislativa
ALN	Aliança Libertadora Nacional
Anteag	Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas Autogestionárias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CC/02	Código Civil brasileiro de 2002
CDC	Código de Defesa ao Consumidor
CDEICS	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço
CF/88	Constituição Federal da República Brasileira de 1988
CGSIM	Comitê de Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
CGSN	Comitê Gestor do Simples Nacional
CMN	Conselho Monetário Nacional
CN	Congresso Nacional
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAES	Conferência Nacional de Economia Solidária
CONCRAB	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária
CSSL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CV	Câmara dos Vereadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EAA	Empreendimentos Autogestionários Alternativos
EAF	Entidades de Apoio e Fomento
ECOSOL	Economia Solidária
EES	Empreendimentos Econômicos Solidários
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ES	Economia Solidária

ESS	Economia Social e Solidária
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INTES	Incubadoras Tecnológicas de Empreendimentos Solidários
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITCP	Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
LC	Lei Complementar
LC 123/06	Lei Complementar nº 123 de 2006
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	Lei Ordinária
LOA	Lei de Orçamentos Anuais
ME	Microempresa
MPT	Ministério Público do Trabalho
MST	Movimento dos trabalhadores rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e do Emprego
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organizações das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição Alimentar
PAC	Projeto Alternativo Comunitário
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PPA	Plano Plurianual
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
Pesd	Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento
PL	Projeto de Lei
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONACCOOP	Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONINC	Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
PT	Partido dos Trabalhadores
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SCJS	Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SIES	Sistema de Informação de Economia Solidária
SIES	Sistema de Informação de Economia Solidária
SINAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STF	Supremo Tribunal Federal
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Família e Economia Solidária
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unicopas	União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
UNISOL	União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 CAPITALISMO E SETOR DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	21
1.1 DIMENSÃO ECONÔMICA, POLÍTICA E SOCIAL	23
1.1.1 Dimensão Econômica.....	23
1.1.2 Dimensão Política.....	28
1.1.3 Dimensão Social.....	34
1.2 CAPITALISMO E O CONTEXTO DE UM NOVO SETOR ECONÔMICO.....	39
1.3 ECONOMIA SOLIDÁRIA E SEUS DESAFIOS.....	52
1.3.1 Economia Solidária e a Dimensão Econômica.....	53
1.3.2 Economia Solidária e a Dimensão Política	57
1.3.3 Economia Solidária e a Dimensão Social.....	60
2 DOMÍNIOS ECONÔMICO E JURÍDICO E O ORDENAMENTO JURÍDICO ECONÔMICO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE 1988	63
2.1 COMUNICAÇÃO SISTÊMICA ENTRE OS DOMÍNIOS ECONÔMICO E O JURÍDICO.....	63
2.2 INFORMALIDADE ECONÔMICA E AS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS.....	79
2.3 DELIMITAÇÃO DO SETOR DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E AS CONTRIBUIÇÕES PARA A JUSTIÇA SOCIAL	88
2.4 ECONOMIA SOLIDÁRIA E O REGIME JURÍDICO ECONÔMICO CONSTITUCIONAL DE 1988.....	101
2.4.1 Responsabilidade Perante o Dever de Tutela Ambiental	102
2.4.2 Valorização do Trabalho Humano: um novo modelo de política de trabalho e renda	106
2.4.3 As Desigualdades Federativas e a Importância de Promover a Economia Solidária nos Diversos Complexos Geoeconômico e Social do Brasil	111
2.4.4 Consumo Consciente e Desalienante: uma resposta às falhas de mercado.....	114
3 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO E PROJETO DE LEI 6.606/2019 EM FAVOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SISTEMA NACIONAL E UM REGIME JURÍDICO	

PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL.....	119
3.1 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO E A ECONOMIA SOLIDÁRIA.	121
3.2 PROJETO DE LEI 6.606/19 SOBRE POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E O SISTEMA NACIONAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS.....	128
3.2.1 Política Nacional de Economia Solidária.....	132
3.2.2 Sistema Nacional de Economia Solidária	141
3.3 PROJETO DE LEI 6.606/2019: DIRETRIZES NORMATIVAS PARA UM REGIME JURÍDICO DOS EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL	149
3.3.1 Setores Econômicos dos Empreendimentos Solidários.....	152
3.3.2 Organização Jurídica dos Empreendimentos Solidários	155
3.3.3 Princípios de Gestão para Empreendimentos Solidários.....	164
3.3.4 Dever de Intervenção do Estado por Meio de Normas Promocionais e de Planejamento para Acesso e Permanência dos Empreendimentos Solidários no Mercado.....	171
3.3.4.1 Normas promocionais de acesso ao mercado.....	174
3.3.4.2 Normas promocionais de permanência no mercado: negócios jurídicos públicos solidários.....	183
3.3.4.3 Normas de planejamento: políticas de Estado.....	190
 CONCLUSÃO	194
 REFERÊNCIAS	198
 ANEXOS	214

INTRODUÇÃO

A Economia Solidária, objeto de estudo desta dissertação, é manifestação social e econômica do mundo do ser (fenômenos sociais) surgidas na década de 1990 no Brasil. Os estudos sobre economia solidária e direito identificam as limitações e os desafios postos das formas jurídicas atualmente. Assim, o direito possui a função por meio da estrutura normativa de obrigar, proibir ou estimular condutas na sociedade. Delimita-se a pesquisa na área de concentração dos estudos jurídicos com auxílios dos estudos inter e transdisciplinares como a administração, economia, sociologia, filosofia. Ampliar as possibilidades de atuação do Estado por meio da técnica normativa sobre o domínio econômico constitucional enseja a análise dos modos de intervenção estatal do art. 174 com base nos princípios e regras do art. 170 com fins aos objetivos da República Federativa Brasileira do art. 3º, todos da CF/88.

O primeiro capítulo analisa o surgimento e as dinâmicas da economia solidária frente ao modo de produção capitalista e, mais especificamente, dentro do processo de formação econômica, política e social brasileira. As dimensões do processo de formação brasileira são analisadas separadamente, contudo, incidem-se umas às outras.

A dimensão econômica promove a concentração de renda via a instituição do mercado, segundo Polanyi (2000). Atrelado ao processo de subdesenvolvimento dos países periféricos, a centralidade do poder político é coordenada pelos grandes grupos de interesse nacional, promovendo uma democracia frágil e excludente, em processos de formação política típicas brasileiras, como o coronelismo analisado por Victor Nunes Leal (2012) e o patrimonialismo em Raymundo Faoro (2019). A dimensão social irá absorver as desigualdades econômicas e o déficit democrático brasileiro, constatando a fragilidade dos trabalhadores frente ao período neoliberal que se estabelece, tais quais a desregulamentação dos direitos trabalhistas e o avanço da privatização dos serviços públicos. Enquanto o aumento das desigualdades sociais e da informalidade são processos urbanos, no campo, observa-se o aumento da miséria dos trabalhadores rurais frente ao avanço do agronegócio brasileiro e sua política extrativista-exportadora. Neste contexto, o meio-ambiente torna-se uma mercadoria, produz-se os riscos e gera-se as injustiças ambientais.

O estudo da Economia Solidária vem justamente refletir sobre os novos arranjos e organizações atuais, não apenas no campo do conhecimento, mas também na *práxis* inerente de qualquer projeto de transformação e emancipação social. A conceituação de Economia Solidária surge no domínio econômico enquanto expressão polissêmica de diversas práticas e propósitos de organizações que priorizam o indivíduo em detrimento ao capital.

Organizam-se pela autogestão, valorização do trabalho coletivo, a cooperação entre os membros e a solidariedade constituídas entre os indivíduos e demais empreendimentos. Priorizam o indivíduo e a participação coletiva em todas as esferas de decisão a fim de possibilitar ambientes plurais e democráticos a partir da divisão dos resultados, da soberania assemblear e o envolvimento comunitário. Torna-se um dos vetores possíveis de estabelecer em nível microssocial a democracia econômica e de alta intensidade nos planos macrossociais.

O incômodo que nos inquieta diante das diversas crises, sejam sociais, econômicas, culturais e ambientais são os principais motivos em contestar o modelo social vigente. Desse modo, surgem organizações contestatórias e reformistas dentro do modo de produção capitalista, que inseridos dentro do processo de acumulação também possuem seus desafios e estratégias para a sobrevivência e desenvolvimento das capacidades humanas em uma nova racionalidade produtiva. Eis que surge a necessidade de amenizar ou combater as externalidades negativas do regime de acumulação privatístico e altamente concentrado.

O segundo capítulo delimita o campo de investigação ao domínio econômico-jurídico da Constituição brasileira de 1988. As leituras dos autores Fabio Nusdeo (2008), Lourival Vilanova (2000) e Niklas Luhmann (2009, 2016) permitem identificar as operações sistemáticas e a autonomia das ciências econômica e jurídica. Contudo, nas sociedades complexas contemporâneas há intercomunicação entre os sistemas e, assim, prepondera-se os valores contidos no art. 170 da CF/88 enquanto pilares do regime jurídico constitucional econômico a guiar os empreendimentos e as atividades econômicas no Brasil.

Apesar da ordem jurídico-econômica constitucional estar voltada para alcançar desenvolvimento sustentável também por meio das atividades econômicas, constata-se o desencontro entre a normatividade constitucional e a realidade no domínio econômico. Há permanentes crises, especialmente, quanto à desigualdade de oportunidades para acesso e permanência no mercado interno, cuja consequência é o estímulo à informalidade e o desrespeito às normas jurídicas nas relações do trabalho subordinado, nas relações de consumo e nas relações ambientais, desvirtuando-se dos objetivos constitucionais apresentados.

Diante dessa realidade e para sobreviver por meio das atividades econômicas, regidas pelo sistema de produção capitalista e suas crises e nele permanecer, os desafios são enfrentados por organizações coletivas que praticam e estimulam novas práticas e propósitos, no Brasil, que têm reais possibilidades de realizar o regime econômico constitucional vigente (art. 170, CF). Tais iniciativas e práticas são possibilidades do setor econômico denominado Economia Solidária, no qual se manifestam de diferentes formas a depender do tempo e do

local, sempre buscando superar as dificuldades da relação entre trabalho e capital, da preservação do meio ambiente e estimular o consumo consciente.

Nesse domínio, as atividades econômicas são norteadas por valores da solidariedade, transparência, cooperação, reciprocidade e integração, a fim de realizar justiça social, por meio, por exemplo, da autogestão democrática participativa, do comércio justo e sustentável nos âmbitos ambientais e do trabalho e da distribuição equitativa dos resultados, privilegiando o desenvolvimento local e regional. É uma alternativa que poderá promover transformações na tradicional cultura capitalista de produção e consumo típicas da moderna economia de mercado movida, essencialmente, pelo lucro, pela autonomização, pelo utilitarismo e pela autorregulação.

Iniciativa nesse sentido, analisado no terceiro capítulo, tramita, atualmente, na Câmara dos Deputados, após aprovação no Senado Federal, em dezembro de 2019, do Projeto de Lei da Câmara 6.606/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários com a criação de um Sistema Nacional de Economia Solidária. A demora na aprovação marca ausência relevante na definição de um regime jurídico para delimitar este setor da Economia Solidária diante da pluralidade das formas de produzir. Averigua-se os setores econômicos, a forma de organização jurídica e os princípios de gestão que identificam os pilares da economia solidária, segundo o PL 6.606/2019 no ordenamento jurídico brasileiro.

Em face do exposto, tem-se o desafio de propor uma delimitação jurídica para o setor da Economia Solidária, por meio da identificação de suas peculiaridades, diante de um paradigma já existente no ordenamento jurídico brasileiro para a denominada economia tradicional. Para tanto o Congresso Nacional brasileiro, por meio das suas competências, poderá promover a intervenção por meio de normas, no nível das normas nacionais, cujo conjunto normativo possibilitará um sistema de fiscalização, incentivo e planejamento em favor deste importante setor do domínio econômico. Considerando as externalidades positivas das atividades econômicas norteadas pela Economia Solidária, é importante que este setor se faça juridicamente presente entre as prioridades das políticas econômicas do Estado brasileiro. Nessa condição passará, por exemplo, a ter direito a participar na distribuição dos recursos públicos destinados aos investimentos no setor econômico.

O dever da intervenção do Estado por meio de normas promocionais de planejamento para o acesso e a permanência dos empreendimentos solidários no mercado, conforme o art. 174 da CF/88, conduzem a confluência do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, já positivado, aos empreendimentos solidários com base no critério

do faturamento bruto anual, além da existência da política pública e do sistema de gestão em funcionamento. As facilidades da LC 123 de 2006 devem ser extensíveis aos empreendimentos solidários, contudo, deve-se ampliar os incentivos aos empreendimentos solidários por retribuírem maior contribuição da justiça social e da sustentabilidade ao domínio econômico. Enquanto não for normativamente previsto, este setor continuará sua trajetória, mas, infelizmente, a depender de políticas de governos que têm elevado grau de discricionariedade.

A investigação se desenvolve por meio dos estudos interdisciplinares, referências bibliográficas e documentais para a compreensão e o desenvolvimento da Economia Solidária no Brasil e as principais dificuldades e estratégias com base nos principais autores da temática. Delimitado o campo de intervenção para a área jurídica, recorre-se ao método dedutivo a partir dos modais deônticos para estabelecer a regulação conforme o art. 170 e a intervenção do Estado sobre o domínio econômico no art. 174 da CF.

As dificuldades impostas no atual momento brasileiro sobre fortes crises sociais, têm expressado na Economia Solidária uma das suas incidências. Apesar de, hoje, a Economia Solidária se encontrar em fragilidade institucional, esta pesquisa almeja contribuir para a reflexão do pensar juridicamente enquanto práxis política a dar efetividade aos atores sociais que buscam, além da sobrevivência (que se torna um ato de resistência no presente momento), um novo modo de pensar e agir diferente do modelo hegemônico posto.

1 CAPITALISMO E O SETOR DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

O modo de produção capitalista não se restringe às esferas da produção, circulação e comercialização, expande-se em várias esferas da sociabilidade, tais quais, a econômica, a política, a cultural e a ambiental. Reproduz em sua totalidade, na qual gera em seu interior, crises nas dimensões econômicas, sociais e política, sendo que a partir delas surgirão movimentos e aspirações sociais contestatórias diante das externalidades produzidas. Neste contexto aborda-se, neste capítulo, o modo de produção capitalista que está inserido em sistema social que afeta e é afetado pelas dimensões referidas.

Em face destes alcances e suas externalidades negativas, nas últimas décadas, observa-se o descontentamento de grande parte da população mundial diante das crises cíclicas e sistêmicas que envolvem o capitalismo (LOWY, 2020, p. 9). Adverte-se, o capitalismo não é uno e coerente, muito pelo contrário, estabelece-se em contradições constantes, principalmente, devido ao regime de acumulação e a propriedade privada (MARX, ENGELS, 2019).

Este projeto carrega em si as incoerências de sua própria negação, ou seja, a lei geral da acumulação capitalista fundamentado na propriedade privada prevê a valorização do capital com base na extração da força de trabalho (mais-valia), contudo esse crescente aumento de valor será incorporado pelos donos dos meios de produção que ao longo do tempo irão acumular e concentrar o capital socialmente produzido em suas mãos¹ (MARX, 2020a, p. 721). Em outras palavras, o mesmo modo de produção que gera riqueza para os proprietários dos meios de produção, também promove a miséria para a classe proprietária da força de trabalho. Esta é a lei geral que constitui a dialética entre trabalho e capital sob a égide da exploração de uns e riqueza de outros.

Os processos de acumulação são variantes do projeto capitalista. Assim, se destaca a multiplicidade de possibilidades de produção resultante das relações entre capital e trabalho, permitindo apontar processos capitalistas e que podem ser diferentes, também, conforme território e tempo na formação de cada sociedade, por exemplo a diferença do papel no capitalismo entre as colônias e os países imperialistas. A partir dessas diferentes manifestações da reprodução do capital, haverá, também, diferentes formações da relação entre capital e trabalho.

¹ Karl Marx ao se referir ao exército industrial de reserva e constatar mais uma contradição entre trabalho e capital diz “Ela ocasiona uma acumulação de miséria corresponde à acumulação de capital. Portanto, a acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, o suplício do trabalho, a escravidão, a ignorância, a brutalização e a degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital (MARX, 2020a, p. 721).

Neste contexto, compreende-se o capitalismo enquanto processo e projeto de sociabilidade. Enquanto projeto resulta do regime de acumulação de riquezas por meio da propriedade privada e enquanto processo é derivado das circunstâncias materiais e objetivas que compõe o projeto, determinados em cada tempo e espaço (MOORE, 2018, p. 21).

Em contraposição ao projeto capitalista e aos seus processos que levam à acumulação, inserem-se nas dinâmicas sociais, movimentos intersticiais que buscam novas formas de sociabilidade. Nesse ponto, a presente investigação se destina ao recorte para a Economia Solidária que se manifesta enquanto resultado das políticas econômicas do neoliberalismo, conforme avalia Paul Singer (2002).

A Economia Solidária desenvolve-se a partir dos valores da solidariedade, transparência, cooperação, reciprocidade, integração, que constroem sua identidade. Acredita-se na expansão desta manifestação político-econômica para além da subsistência, e almeja-se o atendimento da dupla demanda: a reprodução simples para atender as necessidades de sobrevivência e a reprodução ampliada da vida, no sentido de proporcionar ambientes mais democráticos, justos e igualitários entre os indivíduos (ARRUDA, 2006, p. 343; CORAGGIO, 2011, p. 103). Atualmente se apresenta em múltiplas formas organizacionais, tais quais, as cooperativas populares, bancos populares, clube de trocas, redes de colaboração, associações comunitárias, fábricas recuperadas pelos trabalhadores, movimentos sociais.

Esta constatação justifica a pesquisa interdisciplinar de duas categorias analíticas que percorrerão este primeiro capítulo e a intersecção destas: Capitalismos e Economias Solidárias. Estas se desenvolvem em um mesmo tempo e espaço, dadas as diferenças dos processos de formação de cada localidade, mas confluem no plano geral sobre o projeto de emancipação e autonomia dos empreendimentos. Seguindo esse raciocínio, busca-se estabelecer os aspectos gerais, segundo o projeto, que conformem o setor de economia solidária a partir de suas especificidades a constituir critérios e definições próprias que os difere dos demais empreendimentos. Já, a partir dos processos se argumenta sobre as potencialidades do setor da economia solidária e os desafios postos na realidade brasileira. A pesquisa utiliza-se das bibliografias dos teóricos da temática balizado nos dados fornecidos pelo Sistema de Informação de Economia Solidária.

1.1 DIMENSÕES ECONÔMICA, POLÍTICA E SOCIAL DO CAPITALISMO

O processo do capitalismo pode ser analisado em múltiplas dimensões, entre elas, para esta pesquisa, em face das suas interfaces e interferências, destaquem-se: i) econômica; ii) política e; iii) social.

Quanto a dimensão econômica do capitalismo, considera-se que a lógica deste projeto possibilita o lucro e a acumulação de riqueza por meio da propriedade privada dos meios de produção, além dos aspectos da mercantilização e autovalorização do capital, expandindo-se para as esferas da sociabilidade. Destaca-se a razão da prevalência da esfera econômica sobre as dimensões políticas e sociais.

Na dimensão política ter-se-á o debate da democracia no sentido de que o capitalismo ao possibilitar a igualdade jurídico-formal não foi capaz de capacitar, materialmente, os indivíduos para o exercício da atividade democrática. Particularizando o processo político no Brasil, observa-se, no Patronato, um fenômeno típico brasileiro ao privilegiar os interesses de classes sobre o patrimônio nacional e interesse público.

Na dimensão social se apresenta as repercussões materiais no âmbito nacional da desregulamentação das relações de trabalho e os problemas ambientais no contexto atual. Os reflexos sentidos na dimensão social atualmente apresentam crescentes números de desemprego e trabalhos precarizados (sem direitos trabalhistas) e o aumento da degradação ambiental.

Entre estas dimensões verifica-se comunicação e influência recíprocas, tanto enquanto projeto ou enquanto processos do modo de produção capitalista e contribuem para compreender o desenvolvimento das Economias Solidárias, ou seja, no seio das contradições capitalistas surgem grupos reivindicatórios que lutam pela preservação da vida. A análise do surgimento da economia solidária está intimamente relacionada com as novas formas de preservação do trabalho frente a desregulamentação do trabalho assalariado no período neoliberal. O diagnóstico que ora se apresenta conduz a uma leitura compartilhada entre os teóricos da Economia Solidária, assim também, sobre as condições à serem superadas entre os atores sociais e as instituições

1.1.1 Dimensão Econômica

A importância de iniciar a discussão com a dimensão econômica é motivada pela leitura da economia política e pelas críticas direcionadas ao modo de produção capitalista centralizado no regime de acumulação e propriedade privada dos meios de produção. A

economia política representa o estudo associado entre as influências econômicas sobre a política, assim também, os instrumentos políticos para a efetivação de políticas macroeconômicas. A importância e a literatura desenvolvida em torno dessa matéria expõem as fragilidades e contradições do sistema de acumulação capitalista na leitura crítica. Assim, também, propõe formas de intervenção sobre a economia, sendo o modelo keynesiano² uma das possibilidades de regulação do domínio econômico (SINGER, 2000, p. 72).

Pertinente se faz a compreensão da essência por trás da aparência (a negação da negação) para interpretar as formas sociais contidas sobre as bases materiais da sociedade capitalista e na mistificação do modo de produção econômico (LUKÁCS, 1979, p. 17). Não há um único modo de viver, portanto, não há um único modo de constituir relações econômicas que afetam a política e direcionam o plano social (SANTOS, 2002, p.25). É indispensável abranger desde a *episteme* o entendimento da pluralidade de viver e agir, pois, senão, cair-se-á na falsa concepção de um único caminho, de um único projeto de sociabilidade.

Karl Polanyi (2000), no livro *A Grande Transformação*, investiga, dentro da antropologia e da história, as múltiplas manifestações humanas nas relações pré-capitalistas, obra esta que tem sido rediscutida e revitalizada nas últimas décadas³. O autor destaca o papel das relações mercantis, sejam de troca e de permuta enquanto formadoras das relações humanas. Simplesmente naturalizar, ou até mesmo banalizar, a espécie da barganha, do auto interesse e da promoção dos prazeres egoísticos humanos é desprezar todo o potencial existente entre as outras formas de agir economicamente, do coletivo, da identificação do patrimônio com o ser social, dos interesses recíprocos em atividades comerciais, da promoção da sociabilidade em detrimento ao caráter individual (POLANYI, 2000, p. 65).

Entre as principais teses do autor, destacam-se: i) a importância da desconstrução da racionalidade econômica do mercado autorregulado; e, ii) a constatação da pluralidade econômica no sentido de ampliar as possibilidades de constituir relações econômicas para além da esfera do mercado. Enquanto a primeira tese expõe a imposição da lógica mercantil-individualista dada pela própria ciência econômica derivada do *homo economicus*, a segunda tese constata historicamente outros endereçamentos de comportamento

² Segundo Paul Singer (2000) as políticas macroeconômicas keynesianas buscam na intervenção do Estado na economia controlar a demanda e oferta de dinheiro segundo a teoria marginalista. Deste modo, o Estado é capaz de planejar e conduzir a economia por meio dos juros ao induzir os indivíduos, ora aumentando ao estimular a poupança e controlando o consumo, ora diminuindo os juros e estimulando a produção e consumo. É a partir do controle dos juros, da inflação e tributação que o Estado é capaz de neutralizar as crises cíclicas do capitalismo ao promover e induzir crescimento econômico por meio de setores estratégicos em períodos de recessão.

³ Grande parte dos autores utilizados nesta dissertação expõem o pensamento de Karl Polanyi (2000), em destaque: Paul Singer (2002), Lowy (2020), Gaiger (2017) França Filho (2007), Sousa Santos (2002), Wanderley (2015), etc.

para além do mercado e que constituíam a vida econômica.

A respeito da primeira tese, o princípio econômico clássico da autorregulação pelo mercado foi construído pelas estruturas do capitalismo ainda na fase mercantilista, período da formação dos Estados Nacionais soberanos durante os séculos XV ao XIX⁴. Decorre dos interesses da burguesia aliados do processo de mercantilização dos Estados. Desse modo, o Estado legitimou as condições necessárias para a criação e o controle das três mercadorias fictícias: trabalho, terra e dinheiro. Observa-se, nesta fase embrionária do capitalismo, a necessidade da precificação quantitativa-monetária em formas de rendimentos a compor o ciclo econômico do capital.

As três mercadorias fictícias representam o processo de mercantilização sobre produtos que não foram produzidos em mercadorias, mas precisam adentrar na esfera da comercialização. A regulação do mercado sobre essas mercadorias compõe a possibilidade de adentrar-se ao capital e gerar rendimentos:

juro é o preço para o uso do dinheiro e constitui a renda daqueles que estão em posição de fornecê-lo. Aluguel é o preço para o uso da terra e constitui a renda daqueles que a fornecem. Salários são os preços para o uso da força de trabalho, que constitui a renda daqueles que a vendem (POLANYI, 2000, p. 90).

Tem-se o grande paradoxo, ou seja, o mesmo sistema econômico que se dizia livre para a promoção das atividades humanas era o mesmo que regulava e limitava a reprodução da vida social por meio das mercadorias fictícias e dos mecanismos de mercado. A suposta falta da regulação da economia apenas legitimava a própria regulação da vida social, “o desenvolvimento do sistema de mercado seria acompanhado de uma mudança na organização da própria sociedade. Seguindo este raciocínio, a sociedade humana tornara-se um acessório do sistema econômico” (POLANYI, 2000, p. 97). Enfatiza o autor que “em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico” (POLANYI, 2000, p. 77).

A tradição do pensamento clássico impôs que “a lei do mercado na alegada propensão do homem no seu estado natural, foi substituída por um abandono de qualquer interesse na cultura do homem não-civilizado como irrelevante para se compreender os problemas da nossa era” (POLANYI, 2000, p. 64). Neste contexto o autor investiga outras

⁴ O período da formação dos Estados Modernos e o processo de industrialização dos países ocidentais é esparsa pelo continente europeu, sendo processos que não aconteceram homogeneamente nos países. Por exemplo, a formação dos Estados Nacionais de Portugal e Espanha não foram precedidos pelo processo de industrialização, o que ocorreu inversamente na formação da Itália e Alemanha, enquanto na França e Inglaterra os dois processos ocorreram simultaneamente (ANDERSON, 1995).

possibilidades para o problema epistemológico da visão unitária da economia centralizada no mercado. Constata na pluralidade econômica, novas formas de organização e regulação social para além do padrão institucional do mercado, ou seja, ao desvendar outros princípios comportamentais, desmistifica a racionalidade econômica única, ampliando as possibilidades de reconfiguração social a partir de outros comportamentos importantes para as relações sociais.

Polanyi (2000) ao investigar as sociedades pré-capitalistas, para além da permuta e da institucionalização do mercado⁵, identifica três outros princípios comportamentais: redistribuição, reciprocidade e domesticidade.

Ao definir a importância de cada membro ao contexto social (POLANYI, 2000, p. 67), destaca a reciprocidade entre os membros na disposição das atividades. Por exemplo, nas cerimônias, cada integrante é responsável por uma tarefa, segundo o seu ofício desempenhado dentro da comunidade, assim, a reciprocidade se manifesta enquanto a imprescindibilidade do dever de cada indivíduo na manutenção dos ritos e cerimônias, não havendo diferenciação ou qualificação entre as tarefas desempenhadas. Outro exemplo é referente às simples trocas de mercadorias não determinadas pelo lucro ou a vantagem na transação. Neste sentido, o lucro com base nesse princípio não é o determinante e, sim, a satisfação entre eles. Nesse caso, o padrão institucional adequado seria a simetria, eis que reflete a posição de horizontalidade entre os membros e benefícios mútuos. Tal qual ocorre em redes e associações visando um bem coletivo ou um interesse comum (WANDERLEY, 2015, p. 24).

A “redistribuição é importante principalmente em relação a todos aqueles que têm uma chefia em comum e têm, assim, um caráter territorial” (POLANYI, 2000, p.67). Visa a partilha dos bens comuns socialmente gerados num determinado espaço e tempo. Destaca-se o padrão institucional da centralidade, uma vez que é necessário haver um “conduto para a coleta, armazenagem e redistribuição de bens e serviços” (POLANYI, 2000, p. 68), além de tornar-se progressivamente mais necessário à medida que o território ou a produção cresce. A redistribuição encontra no Estado Nacional a maior manifestação histórica.

O princípio da domesticidade consiste na produção para o uso próprio; expande-se, inclusive, para as reproduções sociais autossustentáveis. Em síntese, esse princípio é amplo, e pode ser reproduzido em diversos contextos de grupos fechados. Contudo, os grupos podem assumir múltiplas características, podem ser despóticos ou democráticos, assumir diferentes tamanhos (territorial) e quantidades (membros), podem estar ou não relacionados com os outros princípios acima citados (POLANYI, 2000, p. 74). São as autarquias

⁵ “Princípios de comportamento como esse, contudo, não podem ser efetivos a menos que os padrões institucionais existentes levem à sua aplicação” (POLANYI, 2000, p. 68).

(predominantemente, as familiares) exemplos do padrão institucional baseado na administração doméstica.

[...] todos os sistemas econômicos conhecidos por nós, até o fim do feudalismo na Europa Ocidental, foram organizados segundo os princípios de reciprocidade ou redistribuição, ou domesticidade, ou alguma combinação dos três. Esses princípios eram institucionalizados com a ajuda de uma organização social a qual, inter alia, fez uso dos padrões de simetria, centralidade e autarquia. Dentro dessa estrutura, a produção ordenada e a distribuição dos bens era assegurada através de uma grande variedade de motivações individuais, disciplinadas por princípios gerais de comportamento. E entre essas motivações, o lucro não ocupava lugar proeminente. Os costumes e a lei, a magia e a religião cooperavam para induzir o indivíduo a cumprir as regras de comportamento, as quais, eventualmente, garantiam o seu funcionamento no sistema econômico (POLANYI, 2000, p. 65).

A partir da hegemonia do padrão institucional do mercado, o capitalismo se estruturou enquanto projeto de acumulação de capital com base na propriedade privada. A perspectiva histórica do capitalismo revela a capacidade do capital se autovalorizar e se concentrar ao longo do tempo, por isso a tendência da auto expansão a partir da “mercantilização de tudo” (WALLERSTEIN, 2001, p. 13). As variações históricas do processo de acumulação encontram suas limitações diante da classe explorada (a matriz da mais-valia) ou, então, da insuficiência técnica ou tecnológica de apropriação da natureza (SILVER, 2005, p. 83). Contudo, os processos capitalistas no início da revolução industrial até o presente momento são marcados por períodos de estabilidade, por exemplo o Estado de Bem-Estar Social, e por períodos de crises, momento no qual o capitalismo se reestrutura.

A tendência da mercantilização atinge, hoje, por meio do capital financeiro a expansão de valor para além das esferas produtivas, assim até as áreas sociais se transformam em ativos financeiros, passíveis de acumulação (HARVEY, 2005, p.124). Essa nova arquitetura social é chamada por Ladislau Dowbor (2017, p. 270) de *A Era do Capital Improdutivo*,

Estamos destruindo o meio ambiente, a base natural sobre a qual a humanidade está condenada a sobreviver, esgotando os recursos, contaminando as águas, gerando caos climático, numa corrida desenfreada de produção e consumo absurdo. Ao mesmo tempo, criou-se um precipício de desigualdades que só pode levar ao caos político, o que por sua vez trava as dinâmicas econômicas. Somos sistemicamente disfuncionais.

Enquanto projeto da nova fase financeira-especulativa, a reestruturação do capitalismo impactou todas as regiões do planeta Terra. Atenta-se para as peculiaridades da América Latina e, mais especificamente, do Brasil. Na América Latina não houve o Estado de Bem-Estar social, caracterizado pela presença da distribuição de renda via Estado. No hemisfério sul se convivia com os problemas do subdesenvolvimento, a divisão internacional

do trabalho enquanto produtor de *commodities*, a ausência de uma revolução industrial burguesa, tornando-os países periféricos do capitalismo central (FERNANDES, 1981, p. 15; QUIJANO, 2005, p. 123).

A função global dos países subdesenvolvidos era o fornecimento de mão de obra barata e matéria-prima (*commodities*) aos países do hemisfério norte. Essa imposição econômica legou heranças que se estendem até o presente momento: a baixa qualificação profissional e a conseqüente falta de inovações tecnológicas para poder competir no mercado mundial (FURTADO, 1974).

Em grande parte da América Latina, no contexto da Guerra Fria (1945-1991) e o embate entre as ideologias capitalistas e socialistas impulsionaram as ditaduras aliadas ao Estados Unidos. O projeto de desenvolvimento dos Governos Militares operava na lógica econômica do *Trickle down* ou Economia de Gotejamento. Neste sentido, esta premissa do Ministro da Fazenda brasileiro (1967 a 1974), Antônio Delfim Netto, ao afirmar ser necessário “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo” (LAYRARGUES, 1997, p. 2). Esta política econômica consistia, basicamente, em aumentar o PIB com base em investimentos públicos para o setor privado e relegar a este promover a política de emprego e renda, além do caráter distributivo para amenizar as desigualdades sociais.

As conseqüências dessa escolha política econômica agravou o processo de concentração de capital já existente no Brasil. No âmbito da agricultura observou-se a Revolução Verde e o estímulo estatal ao agronegócio (ANDRADES, GANIMI, 2007) e a produção de *commodities*, tendo por conseqüência o aumento da concentração da propriedade fundiária rural. Acentua-se a lógica da divisão internacional do trabalho que estimulou o êxodo rural, fenômeno que levou a população rural às cidades para a sua sobrevivência, ampliando o intenso fenômeno de urbanização (SINGER, 1982)

Nesse sentido, as cidades revelam dentro do espaço geográfico a materialidade e a expressão das contradições do capitalismo e a divisão de classes. A informalidade, criminalidade, mendicância, são expressões próprias dos conflitos nos centros urbanos, potencializadas pelo desemprego e pela desregulamentação social da nova fase do capitalismo financeiro-especulativo. Ressalta-se que as expectativas de incertezas que marcam os tempos atuais e reforçam a influência da dimensão econômica sobre a política.

1.1.2 Dimensão Política

A dimensão econômica traçada no item anterior conduz à leitura da dimensão

política do capitalismo. As crises cíclicas e sistemáticas do capitalismo encontram na Crise de 1929 o grande divisor de águas em matéria de regulação econômica. O Estado surge enquanto grande protagonista na contenção das externalidades negativas do capitalismo e forma-política na resolução dos conflitos sociais ao centralizar e coordenar as demandas políticas no seio estatal. A democracia se torna elemento necessário ao confluir os diversos interesses de classe.

Desde já, percebem-se os fortes traços políticos contidos no Estado, na centralização e fortalecimento da democracia enquanto objetivo social fundamental a ser traçado. Portanto, a fim de conservar a paz social, o Estado se legitimou, em grande parte do mundo, como o centro das lutas políticas, diante de qualquer comportamento fora dos parâmetros legais, poderia o Estado utilizar o monopólio da violência sobre o pretexto de preservar a paz social (MASCARO, 2013, p. 87). Em síntese, a democracia igualava formalmente os sujeitos, catalisava as lutas sociais no seio estatal e promovia o bem-estar com base nas políticas keynesianas, o que garantia a legitimidade social durante esse período.

Os conflitos sociais eram absorvidos pelo Estado na forma política. Havia uma condensação e coesão social que garantia a legitimidade ao Estado na tomada das decisões. Contudo, havia uma estrutura que oferecia formas de resistência: os sindicatos. Em síntese, os conflitos se davam dentro e fora do Estado, dependendo da situação dos trabalhadores, que eram, ora mais intensos (fora do Estado), ora mais amenos (dentro do Estado)⁶. Em consequência, havia uma dualidade de partidos (trabalhadores e liberais), além do caráter negociado de barganha entre os trabalhadores representados pelos sindicatos e as empresas, sendo o aparelho estatal o intermediário ao conter os excessos com a finalidade de manter a paz e a coesão social (SILVER, 2005, p.149).

Por fim, segundo Alain Bihr (1998, p. 79), a sociedade industrial baseada no pacto fordista dava legitimidade ao Estado Social-Democrata ao mediar o trabalho e o capital que chegava ao seu fim em 1973. A reestruturação do capital levava a novos movimentos políticos e identidades, assim, “diante dessa crise, o movimento operário encontra-se nu e desarmado: privado de qualquer estratégia própria, reduzido à impotência, condenado ao mesmo tempo o proletariado a escolher entre uma revolta estéril e uma resignação aviltante” (BIHR, 1998, p. 82). Apresenta-se, assim, a nova configuração social, não mais partidária, mas

⁶ A autora Beverly Silver (2005, p. 143) compõe as manifestações dos trabalhadores em duas vertentes: as polanyianas e as marxistas. Em suma, ambas reivindicavam melhores condições de vida, mas a diferença divergia no grau contestatório. Enquanto as revoltas de caráter polanyianas circunscreviam no hemisfério norte reivindicando o Estado de Bem Estar Social, já as marxistas eram mais radicais, formadas por trabalhadores precarizados, não possuíam uma estrutura que garantisse direitos, sendo mais presentes nos países subdesenvolvidos.

fragmentada em múltiplas perspectivas e reivindicações.

Ratifica-se a ideia, segundo David Harvey (2005, p. 142):

[...] o que decorre principalmente das formas difusas, fragmentárias e contingentes que a acumulação por espoliação assume. Destruição do hábitat aqui, privatização de serviços públicos ali, expulsões de terra acolá, biopirataria em outro domínio – cada qual cria a sua dinâmica própria. Logo, a tendência é recorrer às formas organizacionais *ad hoc* porém mais flexíveis que se pode criar no âmbito da sociedade civil para atender às necessidades dessas lutas. Em consequência, todo o campo de luta anticapitalista, anti-imperialista e antiglobalização foi reconfigurado, tendo-se acionado uma dinâmica própria totalmente diferente.

Seguindo essa linha de raciocínio, a reestruturação do capitalismo também alterou as bases políticas, principalmente no que tange à representatividade. Nesse aspecto, o primeiro autor a desenvolver e discutir as políticas de reconhecimento foi Charles Taylor (1994) no livro *Multiculturalismo*. Sob a perspectiva liberal, o autor conduz uma nova forma de conceber a política, identifica uma ampla gama de diversidades e pautas dentro dos espaços públicos, divergindo da concepção formal-jurídica de igualdade entre os sujeitos, questionando sobre o paradoxo da homogeneidade do espaço público e da multiplicidade de manifestações contidas nestes ambientes. O autor sugere a necessidade não apenas de democratizar os espaços, mas torná-los plurais (GUTMANN, 1994, p.7).

A política do reconhecimento se desenvolve dialogicamente em dois momentos: a identidade e o reconhecimento. A identidade é reconhecer-se a si próprio dentro da esfera privada, já o reconhecimento é compreender a minha diferença enquanto sujeito com os demais e reconhecer a importância do outro dentro dos espaços públicos (TAYLOR, 1994, p. 25). O autor ressalta a importante garantia dos direitos fundamentais enquanto preservação da individualidade do sujeito, mas esse mesmo aspecto introduz a noção de igualdade em uma sociedade multicultural. Por fim, destaca a necessidade de “homogeneizar a diferença” (TAYLOR, 1994, p. 61), encontrar formas de procedimento entre os grupos marginalizados de forma a conceder paridade nos espaços públicos para a efetivação das pautas multiculturais.

Pensamento análogo ao de Charles Taylor é o de Axel Honneth (2003). No livro *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, Honneth sistematiza fases e processos para uma política do reconhecimento. A partir da estrutura intersubjetiva dos sujeitos sociais, o autor busca recriar uma teoria social de teor normativo na luta por reconhecimento.

O processo para a efetivação dessa política se deriva em três estruturas das relações sociais: i) amor; ii) direito e; iii) solidariedade. O amor se situa nas relações primárias e emotivas familiares. No momento da criação entre filho e mãe, o indivíduo reconhece-se a si

mesmo nos limites dados durante a criação, assim, desde a “fase de colo” (dependência extrema) até o momento da “dependência relativa” há um processo intersubjetivo no qual a criança reconhece os limites impostos no outro, “uma vez que essa experiência tem de ser mútua na relação do amor, o reconhecimento designa aqui o duplo processo de uma libertação e ligação emotiva simultâneas da outra pessoa, não um respeito cognitivo, mas sim uma afirmação da autonomia” (HONNETH, 2003, p. 178).

Após o convívio familiar do amor e o desenvolvimento da auto-confiança, o sujeito se encontra apto ao convívio social no ambiente público a desenvolver o auto-respeito por meio do Direito (HONNETH, 2003, p. 194), próxima etapa do reconhecimento. O autor retrata os direitos fundamentais enquanto estrutura primária para o desenvolvimento do reconhecimento dentro da esfera jurídica, uma vez que os direitos individuais oportunizam a igualdade entre os sujeitos, os direitos sociais e políticos buscam efetivar a luta pelo reconhecimento. Em suma, ambos devem ser pautados conjuntamente, a existência de igualdade sem condições para gerar igualdades irá fazer com que os sujeitos (individuais ou coletivos) lutem pelo reconhecimento, por exemplo os movimentos feministas e negros nos últimos anos (HONNETH, 2003, p.198).

Por fim, a última etapa se edifica na solidariedade, a esfera possível de compreender a autorrealização individual na estima social. Nessa última etapa, a intersubjetividade da diferença ocupa papel central no fortalecimento da composição orgânica da luta por reconhecimento:

Por isso, sob as condições da sociedade modernas, a solidariedade está ligada ao pressuposto de relações sociais de estima simétrica entre sujeitos individualizados (e autônomos); estimar-se simetricamente nesse sentido significa considerar-se reciprocamente à luz de valores que fazem as capacidades e as propriedades do respectivo outro aparecer como significativas para a práxis comum (HONNETH, 2003, p. 2010).

A política do reconhecimento é cara aos dias atuais, torna-se necessário criar sistemas jurídicos aptos que impõem o dever do reconhecimento da diferença. Uma vez não consolidadas essas três etapas, haverá movimentos contrários e contestatórios de grupos em busca de reconhecimento, a identidade do sujeito só pode ser reconhecida perante o outro. Assim, o direito é forte instrumento em refinar as relações afetivas e potencializá-las na estima social (solidariedade). Uma nova concepção da gramática social em busca da emancipação do sujeito (individual e coletivo) se passa na intersubjetividade do reconhecimento (ver anexo A).

No quadro geral, observa-se a confluência entre as dimensões econômica e política. Sucintamente, o desenvolvimento do capitalismo oportunizou o aumento das

condições materiais para o exercício da democracia, forjado na igualdade formal entre os sujeitos. Conforme explanado no item anterior, o Brasil se diferencia dos países do Norte no processo econômico, o que resulta, também, na formação da democracia brasileira. As peculiaridades da periferia do mundo e da subordinação econômica é perceptível na política, tanto é que o Brasil nunca viveu longos períodos democráticos.

A formação política brasileira herdou o legado das capitânicas hereditárias, com base no escravismo e no genocídio de índios por bandeirantes. Enquanto a violência foi a principal forma de conter as manifestações de grupos originários ou afrodescendentes, a elite portuguesa penetrava dentro das estruturas políticas estatais (processo ainda mais latente após 1808). Essa dinâmica permitiu uma organização oligárquica e branca, seja nos domínios econômicos ou políticos (LOPEZ, MOTA, 2008, p. 495).

A construção histórica brasileira substituiu a democracia liberal por um patronato latente até os dias de hoje. Apenas com o aumento da industrialização no Brasil durante o período varguista foi possível presenciar a formação da classe trabalhadora, contudo muito combatida frente ao controle sindical e as sucessivas crises democráticas durante o Estado novo (1937-1945) e o Regime Militar (1964-1988). As dinâmicas políticas brasileiras sempre excluíram grupos vulnerabilizados, tais como negros e índios, pois mais contestatórias que fossem, a exclusão social sempre foi a regra, apenas no período da redemocratização que as pautas desses grupos começaram a envolver o compromisso estatal em preservar e tutelar seus interesses.

O coronelismo relatado por Victor Nunes Leal (2012) tem por incidência o cenário do governo local, em zonas rurais e de isolamento geográfico, sendo um sistema político “dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (LEAL, 2012, p. 122). As dinâmicas do coronelismo se apresentam enquanto forma de dominação dos grandes latifundiários sobre a população rural, com o respaldo do poder público. Nesses espaços, a violência e a subordinação são os traços característicos dessa forma peculiar de controle político (LEAL, 2012, p. 123).

Outro fenômeno mais expansivo que o coronelismo é o patronato brasileiro, assunto amplamente estudado por Raymundo Faoro (2018) na obra *Os Donos do Poder*. O autor alerta sobre as estruturas rígidas do patronato brasileiro, mesmo “a pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno” (FAORO, 2018, p.836/837). A condução política do patronato está presente em todas as instâncias políticas, sendo que nas comunidades locais se veste de coronelismo e no Estado

federal, o estamento burocrático (FAORO, 2018, p. 825). Nessa forma de organização, as estruturas elitistas moldam-se aos movimentos do capital⁷:

O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia. Daí se arma o capitalismo político, ou capitalismo politicamente orientado, não calculável nas suas operações, [...]. A compatibilidade do moderno capitalismo com esse quadro tradicional, equivocadamente identificado ao pré-capitalismo, é uma das chaves da compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro, ao longo de muitos séculos de assédio do núcleo ativo e expansivo da economia mundial, centrado em mercados condutores, numa pressão de fora para dentro. Ao contrário, o mundo feudal, fechado por essência, não resiste ao impacto, quebrando-se internamente, para se satelitizar, desfigurado, ao sistema solar do moderno capitalismo. Capaz de comerciar, exportando e importando, ele adquire feição especulativa mesmo nas suas expressões nominalmente industriais, forçando a centralização do comando econômico num quadro dirigente. Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia (FAORO, 2018, pp. 823/824).

O período militar é a expressão do patronato brasileiro aliado às forças internacionais a conter possíveis revoltas na América Latina⁸. Conforme aludido no item anterior, a política econômica do *trickle down* impulsou a concentração de renda aos grandes proprietários de terra e da indústria emergente no Brasil. Conjuntamente, o patrimonialismo brasileiro, tão arraigado em nossa cultura, permitiu que dentro dos campos políticos houvesse ainda mais concentração de poder aos grupos oligárquicos existentes, estes que apoiaram o regime militar. A receita funcionou, o bolo cresceu a custo dos ingredientes (natureza) e dos trabalhadores brasileiros.

Infelizmente, o bolo nunca chegou a ser repartido. As diferenças regionais e sociais apenas se intensificaram. Desenvolveu-se uma política de cabresto e coronelista nas regiões menos desenvolvidas, sobretudo pela alta concentração de terra pela Revolução Verde. Já as regiões que viveram uma industrialização conviveram com uma mistura entre os setores

⁷ Perry Anderson (1995) no livro *Linhagens do Estado Absolutista* destaca a formação do mercantilismo e estruturas do Antigo Regime que continuaram a influenciar a estrutura estamental. A grande tese e exemplo de Anderson são os extratos nobres da sociedade, que mesmo com as revoluções burguesas ainda continuavam a exercer influência no Novo Regime. A monarquia inglesa presente até os dias de hoje é um exemplo entre tradição e perpetuação de antigas estruturas.

⁸ Destaca que o Regime Militar (1964-1985) está situado durante a Guerra Fria (1945-1989), as guerrilhas foram lutas armadas contra a Ditadura Militar e as dinâmicas e teorias entre as diferentes guerrilhas refletem as diferentes contextualizações brasileiras. Por exemplo, Carlos Lamarca (1937-1971), originário da Bahia, filiado as teses de Che Guevara e Fidel Castro acredita ser o campo a luta do proletariado, assim também, os guerrilheiros do Araguaia. Em contraposição, Carlos Maringhella (1911-1969), operário paulistano e cofundador da ALN, propunha a revolução urbana por acreditar que o Brasil já não era mais um país rural (SALES, 2007).

industriais, elites locais e investimento internacional, conluiando-se contra os protestos do operariado nos centros urbanos.

A democracia brasileira nunca conseguiu andar a largos passos, pois as ditaduras do Estado Novo (1937-1945) e a militar (1964-1988) não permitiram os espaços para os diálogos que a democracia tanto necessita. Viveu-se um pacto social entre as elites brasileiras e o Estado, típico da estrutura econômica periférica aliada ao Patronato. Uma simbiose entre os interesses individuais revestidos de coletivos, condição presente na perpetuação dos grandes grupos de poder no Brasil⁹.

A redemocratização brasileira e a promulgação da Constituição Federal em 1988 sinalizavam novas possibilidades de mudança na esfera política brasileira por meio do voto direto e do fim da censura. Contudo, os processos históricos delineados até aqui indicam o difícil rompimento e transformação social, além do descompasso entre o período histórico da Constituição Cidadã de 1988 e o avanço da agenda neoliberal pelo mundo.

Em suma, constatam-se as diferenças regionais de desenvolvimento econômico com manifestações políticas próprias. As dinâmicas históricas peculiares de um país tão extenso quanto o Brasil não permite reducionismo a uma única problemática e a uma única solução. Ao mesmo tempo que as disfunções sociais se confluem e aglutinam, elas também possuem características singulares. Um modo de intervenção que poderá ser bem-sucedido é compreender as mazelas sociais e as manifestações dentro do próprio sistema, catalisá-las em grandes aspectos, mas sem perder de vista as reivindicações típicas de cada uma.

1.1.3 Dimensão Social

As dimensões econômica e política são as bases das dinâmicas sociais. A dimensão social do capitalismo é a dimensão da reprodução cultural, das ações sociais e da contenção de conflitos estabelecendo o conjunto de regras que regulam a vida em sociedade (FARIA, 2009, p. 47).

Primeiramente, defende-se que o trabalho é condição essencial de sociabilidade. Nesta atividade o homem reconhece a si e aos outros trabalhadores e se torna protagonista da ação transformadora da natureza em bens úteis para a reprodução da vida (MARX, 2020a, p. 255). O trabalho não é mercadoria¹⁰, é extensão e reprodução da vida social

⁹ Um exemplo atual pode ser personificado são as bancadas BBB (Boi, Bala e Bíblia) tão influentes em nosso Congresso Nacional.

¹⁰ Segundo Nancy Fraser (2015, p.712): “O capital se expande, em outras palavras não pela troca de equivalentes, como sugere a perspectiva de mercado, mas precisamente por meio de seu oposto: pela não

humana. Contudo, conforme Polanyi (2000), a ideologia liberal transmutou o trabalho em mercadoria fictícia, ao possibilitar o ingresso ao sistema capitalista àqueles que não possuíam terra ou dinheiro. Portanto, a exploração da força de trabalho de outrem se tornou a fonte de riqueza do sistema capitalista e a extração de mais-valia é condição necessária para a reprodução e acumulação do capital (MARX, 2019, p. 67).

O neoliberalismo no Brasil e o período neodesenvolvimentista durante o governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2015) são temas analisados por Armando Boito Junior (2002, 2012). O autor aponta as mudanças estruturais na política econômica brasileira, dentro do processo de globalização e financeirização mundial, momento no qual o Brasil inicia as privatizações e as desregulações econômicas. Inserido nesse circuito, o Estado Patronal brasileiro, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estimula a concessão de créditos ao setor industrial ao absorver as empresas públicas dentro da esfera privada¹¹, aliado a uma política de desregulamentação financeira, importando o capital especulativo às concessões de créditos e altas taxas de juros. Assim, “a apologia do mercado estigmatiza os serviços públicos e legitima a mercantilização da saúde, da educação e da velhice” (BOITO JUNIOR, 2002, p. 24).

Surgem pela América Latina nos anos 2000, movimentos políticos de contestação ao modelo neoliberal do norte do mundo e um novo perfil de governantes emergem nesse contexto¹². No Brasil, o Partido dos Trabalhadores (2003-2016) não cessou o fim do projeto neoliberal (nem seria possível, pois se trata de uma estrutura própria do capitalismo em sua nova fase), contudo o processo do neodesenvolvimentismo conciliou as classes ao promover a inserção de grande parte da população ao mercado por meio da renda e do consumo (via crédito). Desse modo, o governo conciliador petista dirimiu as contradições existentes entre o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo ao ampliar os investimentos estatais nas iniciativas privadas, juntamente ao controle dos trabalhadores e das classes mais baixas por meio da expansão das políticas públicas de emprego e renda (BOITO JUNIOR, 2012, p. 5).

remuneração de uma porção do tempo de trabalho dos trabalhadores. Igualmente, quando nos movemos no final do volume, da exploração por expropriação, descobrimos um segredo ainda mais sujo: por trás da coerção sublimada do trabalho remunerado, há evidente violência e roubo de fato”.

¹¹ Ratificando o pensamento exposto, o autor conclui: “A cidadania social restrita e hierarquizada está ligada, de diferentes maneiras, ao clientelismo do Estado brasileiro. Em todas as formações sociais capitalistas, a burocracia do Estado burguês serve, em grau maior ou menor, de abrigo para membros decadentes da classe dominante ou como moeda na compra de apoio político. Num país como o Brasil, de capitalismo periférico e de revolução burguesa inacabada, essa característica parasitária do Estado burguês é muito mais marcante” (BOITO JUNIOR, 2002, p.29).

¹² Os governos ditos de esquerda, esquecidos durante o período militar latino, ressurgem com expressões como: Hugo Chavez na Venezuela (1999), Lula no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Evo Morales na Bolívia (2006), Rafael Correa no Equador (2007).

Entretanto, conforme já exposto, as contradições encontram na crise o momento de reajustar o grande capital.

Propõe-se analisar o contexto para não cair na falsa impressão de que a conjuntura dos anos 2000, do governo petista, paralisou o processo neoliberal. Ao contrário, a estrutura financeira encontrou respaldos nas políticas sociais, tais como o aumento real do salário mínimo, a concessão de créditos para as pessoas físicas via bancos (privados e públicos) e o BNDES ao empresariado, além do aumento visível da qualidade de vida dos brasileiros¹³. Contudo, era necessária uma crise econômica (momento de organização do capital para aferição de taxas de lucro maiores) para colocar a social-democracia brasileira em xeque. Os governos subsequentes, até o presente momento, ratificam a crise estrutural sobre a conjuntura político-econômica, o retrocesso dos direitos sociais e o aumento das desigualdades serão a tendência frente à crise econômica de 2015 e à crise política-institucional após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

O processo neoliberal sem as bases do neodesenvolvimentismo no contexto de crise econômica mundial é perceptível a partir de 2016 no Governo de Michel Temer, materializando-se na aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 e na Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/17). Enquanto a primeira se revestiu de controle fiscal público para os investimentos públicos (teto de gastos) nas áreas da saúde e educação, a segunda se fundamentou na flexibilização do trabalho para a promoção de mais empregos, tais quais a “ampliação de terceirização; trabalho intermitente; negociado sobre o legislado; ajustes individuais de trabalho; aumento das fórmulas de compensação de jornada, institucionalização do PJ e por aí vai...” (MAIOR; ROCHA, 2017, p. 16).

As leis referidas refletem a diminuição dos serviços públicos na área da saúde e da educação para os mais necessitados, acompanhada da flexibilização das relações trabalhistas. Ricardo Antunes no livro *Adeus ao trabalho?* (1995, p. 165) já previa tal movimentação frente às relações de trabalho:

A sociedade contemporânea, particularmente nas últimas duas décadas, presenciou fortes transformações. O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotados de forte caráter destrutivo, têm acarretado, entre tantos aspectos nefastos, um monumental desemprego, uma enorme precarização do trabalho e uma degradação crescente na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada

¹³ Segundo José Henrique Faria (2009, p.40): “Historicamente, a insuficiente massa salarial trouxe, ao cenário do mercado, o sistema de crédito no qual o consumo se dá sobre uma renda ainda não produzida e os investimentos ocorrem sobre uma acumulação futura. O capitalismo, atualmente, é inteiramente dependente do crédito. Não só o crédito para aquisições de grande porte, como máquinas e equipamentos ou a aquisição de imóveis para fins de habitação, mas as do consumo cotidiano, como vestuário e alimentos, facilitado pelos cartões de crédito. O crédito, neste caso, é a financeirização do consumo”.

prioritariamente para a produção de mercadorias, que destrói o meio ambiente em escala globalizada (ANTUNES, 1995, p. 165).

O aumento do desemprego e a precarização do trabalho são faces de uma mesma moeda, juntos compõem a estrutura da extração da mais-valia absoluta do trabalhador, ainda mais presente no neoliberalismo, uma vez que “a semi-proletarização é até mais nítida no neoliberalismo, que construiu toda uma estratégia de acumulação por meio da expulsão de bilhões de pessoas da economia formal para as zonas cinzentas informais” (FRASER, 2015, p.710). Na mesma linha de raciocínio, o neoliberalismo:

[...] incentiva o empreendedorismo por necessidade, já que as pessoas precisam buscar alternativas de renda. Por fim, apresenta o imaginário heroicizado do empreendedor de si mesmo como única saída, promovendo um ideal romantizado de *self*. Em outras palavras, a crise reforça o caráter disciplinar e imaginário da lógica do mercado, fazendo com que cada instituição ou indivíduo se adapte a seu princípio normativo, tornando-se ainda mais competitivo e aceitando situações de precariedade que obrigam os demais a agir no mesmo sentido, em uma espiral descendente que rebaixa a condição de vida da população (ANDRADE, 2019, p. 124).

O indivíduo se transforma em uma “uma mescla de burguês-de-si-próprio e proletário-de-si-mesmo” (ANTUNES, 2018, p. 39). Impõe-se uma lógica individualista e isolada para a preservação da própria condição de vida sem o lastreio da comunidade e da regulação estatal. A diminuição dos postos de trabalho e o aumento da informalidade afetam o acesso ao mercado de trabalho, a inclusão sócio econômica e promove as desigualdades sociais.

O desemprego estrutural, a informalidade e a expansão da mercantilização (serviços públicos) em seu aspecto privatizante em tempos neoliberais refletem no aumento das desigualdades sociais em determinado espaço geográfico delimitados e ordenados segundo a formação do processo de acumulação capitalista.

Impossível analisar o plano social amplo sem compreender a relação binômica entre homem e natureza (antropocêntrica), uma vez que no campo geográfico dado é onde se apresentam as relações humanas. É por meio do desenvolvimento da técnica e tecnológica (das forças produtivas) que o homem se apropria da natureza e avança a novos modos de sociabilidade (MARX, ENGELS, 2019, p. 78).

A intensificação do processo de apropriação da natureza por meio da racionalidade humana inaugura, para alguns autores, uma nova era geológica¹⁴. A mais

¹⁴ Outro importante autor que analisa o *Antropoceno* é Jason M. Moore (2017, 2018), a principal tese levantada pelo autor critica a narrativa criada pelo *Antropoceno* que são as ações humanas que determinam as relações metabólicas do ecossistema. Assim, o autor vai além, busca trazer a narrativa do *Capitaloceno* enquanto modo de produção prejudicial ao meio-ambiente e, não, necessariamente o embate entre homem versus natureza. A partir da sua análise, busca elucidar que o sistema de produção capitalista é exploratório ao transmutar a natureza

abordada é o termo cunhado por Paul J. Crutzen (2002) chamada de *antropocêntrica*. Essa fase se inicia por volta da II Revolução Industrial (1850) e consiste nas rápidas transformações ambientais devido ao aumento populacional, desmatamento, emissão de CO₂, da temperatura e a poluição dos oceanos e das fontes de água potável.

Desenvolveu-se no planeta a preocupação com a destruição do meio ambiente. A Organização das Nações Unidas (ONU) viabiliza espaços internacionais para novas resoluções a serem tomadas a partir de 1972, com a Conferência de Estocolmo. Apesar dos muitos esforços e movimentações de pessoas, os indicadores não revelam uma mudança significativa no cenário mundial, tais como: i) emissão de CO₂¹⁵; ii) aumento da temperatura¹⁶ e; iii) Concentração de Capital entre os Países¹⁷.

Nesse compasso, “à medida que esse equilíbrio é erodido, a biosfera quase certamente atingirá um ponto crítico, além do qual esse equilíbrio se desfará. E quando isso ocorre, a coisa toda colapsa - e nós colapsamos com ela” (WILSON, 2015 *apud* MARQUES, 2015, p. 595). Segundo Luiz Marques, no livro *Capitalismo e Colapso Ambiental* (2015), estaríamos vivendo sobre os presságios do momento crítico de rompimento das condições necessárias para a reprodução humana no globo. Assim, o modo de produção incessante sufoca as possibilidades de auto regeneração biológica, produzindo-se crises e altas produções de riscos ambientais.

A questão dos riscos ambientais é tema analisado por Ulrich Beck na obra *Sociedade de Risco* (2019), na qual, destaca-se, que a produção e o consumo são os próprios motores do capitalismo e a sociedade se organiza diante dos riscos produzidos pelas desigualdades sociais e acumulação do capital em larga escala¹⁸. A acumulação do capital é um denominador comum da apropriação da natureza e a produção de externalidades ambientais. Geram uma sociedade desequilibrada em que o risco é constante. Tem-se que as riquezas são privatizadas e os riscos são socializados (BECK, 2019, p. 9).

enquanto mercadoria barata em prol da reprodução e acumulação do capital

¹⁵ Segundo os Estudos da WMO Greenhouse Gas Bulletin (2011), os níveis de emissão de carbono mais que triplicaram nos últimos 50 anos (1960 à 2010).

¹⁶ O Aumento da temperatura apenas está se acentuando nos últimos anos, não demonstrando nenhum sinal de melhora, segundo 4 instituições científicas internacionais: i) NASA Goddard Institute for Space Studies; ii) Hadley Center/Climatic Reserach Unit; iii) NOAA National Center for Environmental Information e; iv) Japanese Meteorological Agency (OLIVEIRA, 2017). Ver Anexo B, Gráfico 2.

¹⁷ Ver Piketty (2014, p. 449), “O Capital no Século XXI”, demonstra que a proporção entre renda e capital apenas tende a aumentar enquanto fenômeno global.

¹⁸ No capítulo inicial do livro, Beck (2019) ressalta sobre a ciência e as relações de causalidade, uma vez que a técnica provida por meio da racionalidade humana não é capaz de compreender o sistema gaia integrado da natureza, o evento de Chernobyl é paradigmático para o autor. Assim como Polanyi (2002), o autor destaca o monopólio do saber e a limitação frente às novas crises contemporâneas.

A situação acima exposta tem reflexos particulares enquanto processos do capitalismo ao enfrentamento das externalidades ambientais. As classes sociais mais vulneráveis estão expostas a maiores riscos, confirmando-se que todos sofrerão com o desequilíbrio ambiental, contudo, alguns sofrerão antes e mais do que outros (BECK, 2019).

A justiça ambiental, enquanto movimento social, coloca-se em contraponto à injustiça ou racismo ambiental gerada a partir do projeto de acumulação e concentração, uma vez que “na constituição de conflitos sociais incidentes sobre esses novos objetos, seja questionando os padrões técnicos de apropriação do território e seus recursos, seja contestando a distribuição de poder sobre eles” (ACSERALD, 2010, p.103). Assim, nas próximas duas décadas, o movimento contra o racismo ambiental, identificado em situações reais de que as populações negras norte americanas eram as mais afetadas pelos riscos ambientais, foi ganhando força, conseguindo se ampliar aos demais atores sociais, tais quais, trabalhadores, instituições políticas, terceiro setor. Portanto, os “atores desse ecologismo contestatário, de tentar preservar o espaço da crítica ambientalista ao modelo de desenvolvimento e de fazer que a questão ambiental pudesse constar da elaboração de um projeto político contra-hegemônico” (ACSERALD, 2010, p. 107).

Não há dúvida de que “a injustiça social e a degradação ambiental têm a mesma raiz, haveria que se alterar o modo de distribuição” (ACSERALD, 2010, p. 109). Reafirma-se a multidimensionalidade dos problemas, sendo que a deterioração do trabalho impacta na desigualdade social e, conseqüentemente, na distribuição das riquezas e espaços geográficos, tanto na produção quanto na captação dos riscos. Cada vez mais criam-se circuitos de pobreza e o isolamento social de certos grupos.

Em face ao exposto pode-se sublinhar o caráter multifacetário do capitalismo, em suas dimensões econômicas, políticas e sociais. As crises derivam das contradições do projeto capitalismo, mas, também, possuem processos particulares que geram movimentações próprias em um determinado local e período histórico.

1.2 CAPITALISMO E O CONTEXTO DE UM NOVO SETOR ECONÔMICO

As dimensões delineadas pela perspectiva crítica trazem a reflexão o modelo atual, seja pelo regime de acumulação ou pelo direcionamento político-econômico hegemônico. O fim do modelo keynesiano e a volta do liberalismo trouxe diversas conseqüências ao redor do planeta. Novamente a sociologia se reestruturou em compreender as novas dinâmicas sociais diante de uma vasta gama de fenômenos que começaram a se instaurar nos tecidos sociais

(SAUL, 2001, p. 226). Resulta que:

Todos temos as nossas crises prediletas. São as crises dos valores, das pandemias, da demografia, da economia, da energia, da especulação financeira, da educação, da pasteurização cultural, de identidades, da banalização da vida, da miséria que explode no mundo, da falta de água que já atinge mais de um bilhão de pessoas. A questão não é mais escolher a crise que nos pareça mais ameaçadora. A verdadeira ameaça vem de uma convergência impressionante de tendências críticas, da sinergia de um conjunto de comportamentos até compreensíveis, mas profundamente irresponsáveis e frequentemente criminosos, que assolam nossa pequena espaçonave (DOWBOR, 2017, p. 9).

Diante das crises do capitalismo, observa-se a presença de grupos marginalizados e contestatórios a partir da dinâmica da exclusão socioeconômica. A Economia Solidária se apresenta enquanto manifestação social, econômica, política e cultural em meio as contradições do período da agenda neoliberal (SINGER, 2002, p. 111). Aponta-se o caminho da Economia Solidária, para a qual Coraggio (2011, p.33/34), em seus estudos constantes do *Livro Economia Social y Solidaria*, a apresenta nos seguintes termos:

Economía social, economía solidaria, economia de la solidaridad, economía social y solidaria, economía comunitaria, economía popular, otra economía... Emprendimientos asociativos, empresas recuperadas, empresas sociales, cooperativas, cadenas de valor, asociaciones de productores, asociaciones de consumidores, redes de ayuda mutua, fondos de crédito rotatorios, microcrédito, redes de trueque, cambalaches, ferias populares, producción para el autoconsumo, huertos familiares y/o comunitarios, migraciones y remesas...Eficiencia, sostenibilidad, subsidio, trabajo genuino, trabajo autogestionado, territorio, desarrollo endógeno... Desarrollo y equidad, democratización de la economía, consumo responsable, comercio justo, justicia social, solidaridad, reciprocidad, reproducción ampliada de la vida, Buen Vivir, Vivir Bien...

Não há monopólio de saberes ou unicidade pragmática e orgânica que exclui outros conhecimentos e teorias. Talvez a difícil captação desse objeto de estudo seja a pluralidade, mas, também, é nesse ponto em que se torna rico, ao incorporar e promover debates e diálogos em torno de um novo projeto de sociabilidade, pautado na crítica orgânica do modelo de concentração e exploração da vida humana.

O pioneirismo do uso do termo economia solidária está vinculado no contexto popular, muito antes de se tornar acadêmico. Luis Razeto (2006), constata nos fóruns de trabalhadores a gênese do termo solidariedade utilizado pelos próprios trabalhadores enquanto elo que unia as aspirações e iniciativas dos indivíduos ali presentes. O autor utiliza-se do termo *economia popular de solidariedade* para compreender as novas manifestações surgidas junto ao seio dos trabalhadores e populações desocupadas que desejam não apenas sobreviver, mas também lograr novos endereços de vida.

José Luis Coraggio (2011), irá interpretar os novos arranjos sociais enquanto *economia de trabalho* ou *economia social* (e solidária), justamente ao contrapor a economia social ao sistema de assalariamento, uma vez que o neoliberalismo desnaturou as relações de trabalho e a política de emprego e renda. Segundo o autor, os níveis microeconômicos de trabalho sempre existiram, tal como o trabalho doméstico e as pequenas unidades produtivas e de trocas entre os indivíduos da comunidade, assim, “a economia popular representa o ponto de partida socioeconômico das práticas de economia social orientadas à institucionalização de uma economia de trabalho (CORAGGIO, 2009, p.125). Avançar nos campos políticos na superação econômicas dos grupos vulnerabilizados é condição básica para o desenvolvimento humano e a transição da economia popular (muito frágil e informal) para a economia social e solidária.

Paul Singer pioneiro pela elaboração e sistematização do tema da Economia Solidária no Brasil, primeiramente tendo surgido em 1996 em matéria escrita para a Folha de São Paulo intitulada “Economia Solidária contra o desemprego” (PINHEIRO, 2013, p. 97). Mais adiante, o livro *Introdução à Economia Solidária* (2002) seria um dos primeiros esforços a consolidar a temática no Brasil, seja academicamente ou institucionalmente¹⁹.

Na trajetória conceitual e teórica de Paul Singer sobre a Economia Solidária, há um nítido resgate do movimento cooperativista de Robert Owen (1771–1858) na composição da obra *Introdução à Economia Solidária* (2002). O autor destaca diversas manifestações como o movimento autogestionário de trabalhadores das fábricas falidas (ou em processo falimentar), os clubes de troca e os bancos da aldeia (Grameen Bank²⁰). Contudo, o projeto de emancipação social, segundo Singer, está centrado nas cooperativas, sobretudo nas de produção (SINGER, 2002, p. 90) e próximo ao modelo de socialismo de mercado (algo semelhante ao protótipo de Josip Broz Tito na Iugoslávia).

Singer (2002) busca nas origens históricas do pioneirismo cooperativo de Rochdale (1844) e do socialismo utópico de Robert Owen os pilares e fundamentos da

¹⁹ Grandes são as contribuições de Paul Singer no cenário nacional. Também conhecido como Militante Utópico, Paul Singer viveu a vida em prol da classe trabalhadora. Formado em Eletrotécnica, filiou-se ao sindicato dos metalúrgicos onde trabalhava enquanto operário. Seguiu para a vida acadêmica como aluno de Economia e, posteriormente, obteve o título de doutor em Sociologia (1966) pela Universidade de São Paulo (USP). Já durante o período da Ditadura Militar (1964-1988), Paul Singer não se calou diante das injustiças e censuras, organizava greves e, em 1968, teve seus direitos políticos cassados, aposentando-se compulsoriamente na USP em 1969. Na década de 1980, ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores (PT), no qual seria responsável pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) em 2003, promovendo os debates do objeto de pesquisa desta dissertação. Veio a falecer em 2018, deixando todo um legado de luta e novas aspirações de utopias, reafirmando o seu compromisso social com o projeto de desenvolvimento econômico e humano em prol da classe trabalhadora.

²⁰ Para saber mais sobre tal movimento, ver *Muhammad Yunus: Creating a World Without Poverty* (2010), capítulo III (A Revolução do Mini Crédito).

Economia Solidária em comparação à economia capitalista. Ressalta-se o importante aspecto da autogestão²¹ enquanto forma organizacional intrínseca aos moldes dos empreendimentos econômicos solidários (AZAMBUJA, 2009, p. 295). Elaborou-se duas tabelas a fim de apresentar a comparação entre a economia capitalista e a economia solidária e, também, os aspectos da heterogestão e da autogestão em Paul Singer (2002, pp. 6-15):

Quadro 1: Economia Capitalista e Economia Solidária

Economia Capitalista	Economia Solidária
Propriedade Individual	Propriedade Coletiva ou Associada
Liberdade Individual	Liberdade Individual
Classe Proprietária e Classe Trabalhadora	Classe de Trabalhadores ou Associados
Competição	Solidariedade
Acumulação de Renda e Maximização de Lucros	Redistribuição Solidária de renda: renda cidadã e Fundo Indivisível
Contratos entre desiguais (vulnerabilidade nos contratos de trabalho)	Associação (todos os sócios participantes do fundo indivisível e voto unitário)
Repartição do excedente anual conforme a proporção do número de ações do pequeno grupo de acionistas	O excedente monetário tem sua destinação decidida pela assembleia dos sócios (normalmente um fundo divisível – por igual – e um indivisível – que não pertence aos sócios e, sim, ao empreendimento solidário)
Prevalece o poder e interesse dos acionistas	Prevalece o poder e o interesse dos sócios
Liberdade para mudar de emprego e para demitir.	Os associados/cooperados que se retiram da associação/cooperativa não recebem o fundo indivisível

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Paul Singer (GARNICA; KEMPFER, 2020, p. 20)

A tabela 1 apresenta as diferentes concepções entre propriedade (privada e coletiva), repartição de lucro e sobras, trabalho subordinado e associativo, verticalidade e horizontalidade nas relações e decisões, além dos interesses e liberdades à serem constituídos em coletividade em detrimento do individual.

Quadro 2: Heterogestão e Autogestão

Heterogestão	Autogestão
Administração Hierárquica	Administração Democrática
Informações, consultas, ordens e instruções dos altos cargos para os subalternos (verticalidade)	Informações, consultas, ordens e instruções compartilhadas em sua horizontalidade
Conhecimento e decisões fragmentadas e setorializadas	Abrangência de todos os sócios na composição e formação das decisões
Competição: entre os setores de uma mesma empresa e para a captação de recursos	Solidariedade: esforço adicional dos sócios para suprir/resolver as demandas de outros setores
Eficiência Econômica	Desenvolvimento Humano

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Paul Singer (GARNICA; KEMPFER, 2020, p. 20)

²¹ Apresenta-se pela primeira vez ao percorrer dessa dissertação a categoria analítica da autogestão, mas que será componente básico para as análises das manifestações das organizações solidárias.

A tabela 2 apresenta as diferenciações na forma organizacional da heterogestão e autogestão. Enquanto a heterogestão é o modelo de gestão operacional hierarquizada em busca de lucros e eficiência produtiva com base na obediência e competição entre os trabalhadores, observa-se a autogestão como modelo de desenvolvimento humano compartilhado nas instâncias produtivas e democráticas em níveis iguais e de horizontalidade, na qual o aspecto da solidariedade é central para a consecução dos objetivos postos²².

Enquanto o modelo de economia solidária no Brasil na visão de Paul Singer (2002) é sustentado pela perspectiva histórica aos moldes do cooperativismo europeu, as visões de Razeto (2006) e Coraggio (2011) exploram as camadas mais populares ao compreender as novas manifestações econômicas e sociais. Paul Singer visualiza o projeto de emancipação social voltado ao cooperativismo, mas sem desprezar as outras formas associativas, englobando-as ao grande fenômeno da Economia Solidária.

Há uma forte presença do termo Economia Popular nas formulações em Razeto e Coraggio. A fim de diferenciar a Economia Popular e a Economia Social e Solidária, toma-se como base a fase embrionária de organizações de trabalhadores ou desocupados (aqueles que não possuem espaços para exercer a força de trabalho) na formação da Economia Popular, em luta constante pela subsistência, assim:

A economia popular urbana e a economia social e solidária seriam partes integrantes do sistema econômico existente na América Latina, sendo esta última parte de um processo de transição no sentido do sistema econômico desejado, centrado no trabalho e nos valores de reciprocidade (DINIZ, 2017, p. 14).

A economia popular é formada por manifestações precárias, constitui-se na informalidade, em pequenos ciclos de reprodução sem os caracteres da sociabilidade, pois as condições materiais são escassas e o conteúdo axiológico da solidariedade não são bem determinados. Contudo, ao passo que a precariedade vai se tornando em projeto e conquistas socioeconômicas para além da reprodução simples da vida (subsistência), as organizações irão adquirindo os caracteres de economia social e solidária. Por isso, Coraggio (2011) engloba as formações domésticas como economia social, diferentemente de Paul Singer.

Jean-Louiss Laville, pioneiro do estudo sobre economia social na Europa

²² Segundo José Henrique Faria (2009) o termo autogestão dentro da economia solidária ou social estão duplamente errôneos, uma vez que o modo de autogestão é social e completo juntamente a ideia de haver outra economia. Ora, o modelo posto se restringe apenas as organizações com práticas autogestionária, em unidades de produção, por isso o autor defini-as em organizações solidárias de produção (FARIA, 2009, pp. 262/268). Ver anexo E.

ainda em 1992 (FRANÇA FILHO, 2002), estuda as iniciativas locais europeias identificando fortes traços do terceiro setor e de camadas empresariais comprometidos aos aspectos sociais e a formação de um capital social. Derivam-se dessa estrutura as relações mutualísticas (Estado e Terceiro Setor) e as sociais (empresas sociais). A abordagem vinda do Norte do mundo busca “ênfatisar a finalidade social da empresa, a capacidade de reinserção de desempregados no mercado de trabalho, a proposta de novos serviços locais e a revitalização dos territórios” (LAVILLE et al, 2018, p. 4).

A grande diferenciação entre as empresas sociais do Norte e as economias solidárias no hemisfério Sul reside na própria formação econômica, política e social entre os diferentes continentes. Enquanto na Europa as empresas sociais se originam da concepção de missão social ao incutir a participação do terceiro setor e empresas teleologicamente voltadas ao capital social, na América Latina a economia solidária é constituída em torno de organizações sem o mesmo potencial monetário que o Europeu, sendo composta de caráter, ainda, precário e uma luta significativa pelo acesso e permanência no mercado frente ao capitalismo periférico (LAVILLE et al, 2018, p.14/15). Um exemplo é a concepção do formato organizacional da autogestão enquanto elemento *a priori* das economias solidárias no hemisfério Sul, ao passo que na Europa outras modalidades organizacionais compõem as estruturas das empresas sociais.

A economia solidária é um laboratório de experiências no plano empírico do qual a academia busca compreendê-las a partir de aportes teóricos e metodologias desenvolvidas por cada autor na interpretação do fenômeno socioeconômico. A formação do objeto de pesquisa posto parte das análises empíricas das realidades vivenciadas em microespaços ou unidades produtivas, que constituem os atores sociais enlaçados pela solidariedade. Há fartas pesquisas qualitativas sobre determinadas organizações, a fim de consolidar a existência e a operacionalização em cada unidade produtiva, seja de cooperativas, de bancos comunitários, ou de associações e grupos informais.

Conclui-se estar a economia solidária em fase de desenvolvimento envolta em críticas, teorias, estratégias, planejamentos a serem compreendidos pela academia segundo os laboratórios de experiências sociais postos (PINHEIRO, 2013, p. 88). Crê-se na mudança de paradigmas, uma vez que o capitalismo provoca reações às camadas populares diferentes visões sobre soluções e alternativas. A dialética se reajusta e incorpora novas sínteses constantemente, as movimentações geradas por meio das contradições reafirmam novos campos de

possibilidades a partir dos atores sociais a serem reinterpretados pelo Estado e pela academia²³.

No Brasil, alguns nomes se destacam na elaboração de teorias e análises sobre a Economia Solidária. Destacam-se, além dos quatro autores anteriormente citados, Euclides Mance, Marcos Arruda, Genauto França Filho, Luiz Inácio Germany Gaiger e Renato Dagnino. Salienta-se, contudo, a afirmação das múltiplas visões que não se restringem aos autores aqui contidos. Há o *Dicionário Internacional de Outra Economia* (CATTANI et al, 2009) no qual contém 58 textos abordando teorias, instrumentos e estratégias a fim de consolidar um amplo movimento de mudanças na forma de produzir e de se organizar.

O professor Euclides Mance (2002, 2005) propõe o termo de *Redes de Colaboração Solidária*, sendo um modelo alternativo ao mercado capitalista. Uma vez inseridas dentro da economia capitalista, o autor sugere uma cultura de consumo solidário e desalienante, que seria promovido pela retroalimentação entre sociedade e as unidades produtivas solidárias formadas em redes. Destaca-se a ausência do papel do Estado na aferição do sucesso das redes, em razão de o Estado poder captar e minar as forças autônomas das redes. Portanto, a formação de um consumo solidário e práticas solidárias praticadas em redes é o projeto de sociabilidade paralela ao capitalismo, podendo avançar quanto maior for o comprometimento dos atores sociais. Em síntese, o autor sugere uma prática estratégica para o funcionamento e superação do modelo capitalista.

Para Marcos Arruda (2006), compreende as novas manifestações econômicas enquanto uma nova forma de agir e pensar, por isso utiliza-se do termo *socioeconomia* ao amplificar os campos dimensionais para além da economia. Partindo da pedagogia de Paulo Freire, compreende o projeto de emancipação na forma social e, semelhante a Coraggio (2011), vê na socioeconomia a dupla demanda da reprodução simples e ampliada da vida. Portanto, o autor acredita em novas formas de reprodução da sociabilidade, não apenas nos caracteres econômicos, mas humanísticos. O poder de superação se dá na medida em que a *socioeconomia* consegue conceder espaços amplos para o próprio desenvolvimento humano.

Genauto França Filho (2004, 2007), dedica os seus estudos para a

²³ O interesse da academia na interpretação dessas novas manifestações econômicas reflete no aumento de publicações tanto em revistas quanto nas dissertações e teses sobre o tema. Os estudos bibliométricos de Juliano Nunes Alves (et al, 2016, p. 249) contabiliza as publicações nos periódicos da SciELO e SPELL durante os anos de 2001 e 2013, sendo que entre 2001 e 2007 foram publicados 18 artigos e após este período (2008 a 2013) a quantidade chegou a 75 artigos, totalizando 93 artigos (ver anexo C). No mesmo estudo, os autores indicam serem as áreas de gestão (18), empreendedorismo (14), trabalho (14), social/socialismo (11), cooperativismo (8) e organizações (8), os temas mais abordados sobre Economia Solidária (Juliano Nunes Alves et al, 2016, p. 251). Já em relação as dissertações e teses durante o período entre 1998 e 2010, observa-se um aumento gradual a partir de 2003, sendo que de 1998 a 2002 foram totalizados 16 trabalhos e de 2003 a 2010 os números chegaram a 385 entre dissertações e teses (OLIVEIRA; ZANIN, 2011, p. 185). O anexo D traz tabelas e gráficos para a melhor visualização do aumento das publicações.

compreensão das diversas práticas de economia solidária (comércio justo, finança solidária, economia sem dinheiro e empresas sociais), além de propor formas inéditas de gestão pública frente às novas demandas de trabalho (FRANÇA FILHO, 2004, p. 2). Desse modo, o autor propõe uma *economia plural* frente às demandas plurais da sociedade, inclui a economia solidária em diversos setores da sociedade civil, inclusive o terceiro setor, a fim de compartilhar um projeto inclusivo alternativo à economia capitalista. Nesses formatos, a Economia Solidária é um movimento social em projeto tanto fora quanto dentro do Estado, “através da democratização das relações de produção em direção a processos autogestionários, seja pela afirmação de um novo espaço público de proximidade” (FRANÇA FILHO, 2007, p. 172).

Luiz Inácio Germany Gaiger (2003, 2018, 2019), propõe a concepção de *empreendimentos solidários*, diante dos vácuos gerados pelo capitalismo rentista, surgindo novas iniciativas que buscam a preservação da vida, no qual incide cada vez mais no contexto atual do neoliberalismo. As pesquisas do autor apontam sobre o caráter residual, mas importante dentro da economia capitalista, uma vez que preservam a dignidade pelo trabalho e a quebra da subordinação do homem pela produção pura de mercadorias. Nessa (economia capitalista), o capital emprega o trabalho, naqueles (economia solidária), os trabalhadores empregam o capital (GAIGER, 2003, p. 193). Outros dois pontos importantes sobre os estudos do autor são as características plurais das formas de organização segundo os caracteres axiológicos em tipos ideias gradualistas (GAIGER, 2018, p. 139) e a importante luta por reconhecimento jurídico a fim de suprir as demandas políticas e estruturar as informações, os atores sociais e finalidades em uma agenda política coerente e compromissada pelo desenvolvimento dos empreendimentos solidários tanto nos micro quanto nos macro espaços (GAIGER, 2019, p. 67)

Renato Dagnino (2020), propõe a *tecnociência solidária*. Crítico das formas de interação entre tecnologia e capitalismo periférico, que apenas agravam as crises estruturais postas, em contraposição, a “tecnologia social compreende produtos, técnicas e/ou metodologias reaplicáveis desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social” (DAGNINO, 2020, p. 69). A exposição de seu trabalho conduz a uma leitura efetivada pela *práxis* política dos atores sociais desenvolvida por metodologias e instrumentos baseados na formação coletiva associativa em prol do desenvolvimento de tecnologias sociais de produção adequadas ao desenvolvimento humano. Em síntese, o projeto contra-hegemônico necessita criar estratégias capazes de superar o modelo vigente do individualismo e da eficiência da produção a qualquer custo.

Tem-se, em face do exposto, a constatação da pluralidade das formas de analisar a Economia Solidária, a depender dos métodos e concepções utilizadas. Questiona-se

a respeito das frentes de superação das crises capitalistas no estado atual:

A questão que se coloca naturalmente é como a economia solidária pode se transformar de um modo de produção intersticial, inserido no capitalismo em função dos vácuos deixados pelo mesmo, numa forma geral de organizar a economia e a sociedade, que supere sua divisão em classes antagônicas e o jogo de gato e rato da competição universal (SINGER, 2002, p. 116).

Com o intuito de sistematizar as correntes apresentadas, propõe-se a tendência de três categorias de pensamentos teóricos diferentes, segundo Letícia Secco-Oliveira e Rosemeire Scopinho (2021), sobre as perspectivas da economia solidária: i) possibilidade de transformação social e de superação das relações capitalistas e de suas mazelas; ii) estratégia de geração de renda e inclusão social, podendo conviver hibridamente com outras economias e; iii) sem possibilidade transformadora por ser uma estratégia capitalista para amenizar os conflitos sociais.

Diante das três categorias de pensamento teóricos apresentadas e os autores acima citados se busca enquadrá-los, genericamente, nessa sistemática a fim de possibilitar a constituição de critérios definidores gerais, apesar de suas particularidades²⁴.

A respeito da primeira categoria – perspectivas da economia solidária enquanto possibilidade de transformação social e de superação das relações capitalistas e de suas mazelas – defende-se estarem incluídos: Paul Singer, Luiz Razeto, Euclides Mance, Renato Dagnino, Genauto França Filho e Jean-Louis Laville. Destaca-se o papel de transição gradativa entre a economia capitalista ao deixar os vácuos produtivos e alimentando cada vez mais a massa de desocupados frente às novas organizações capazes de absorver os indivíduos e dar novas significações na forma de produzir e socializar. A importância do Estado é ressaltada em todos os teóricos apontados, exceto em Euclides Mance, e as múltiplas formas de manifestações de práticas e atividades econômicas também é ponto em comum, tendo o cooperativismo um destaque maior na perspectiva de Paul Singer. Outro ponto a ser destacado é o modo organizacional em autogestão, pactuado entre todos os autores, exceto em Jean-Louis Laville, dentro da perspectiva europeia a que o autor pertence.

Na segunda perspectiva – perspectivas da economia solidária enquanto estratégia de geração de renda e inclusão social, podendo conviver hibridamente com outras economias – enquadram-se José Coraggio, Luiz Inácio Gaiger e Marcos Arruda. Exemplificam as formas de convivência híbridas entre as regulações do mercado e a existência dessas

²⁴ As análises foram, também, elaboradas a partir de leitura de outros autores em revisão bibliográfica, tais quais: Luiza Reis Teixeira (2007); José Henrique Faria (2009); Daniel Calbino Pinheiro (2013); Letícia Secco-Oliveira (2018, 2021)

manifestações enquanto resposta ao contexto atual²⁵. Aqui se inserem as contextualizações dos empreendimentos surgidos no interior da economia capitalista, não capazes de transformá-la no modo de produção, mas de convivência híbrida entre a competição e a solidariedade.

As justificativas convergem entre os autores, enquanto para Luis Coraggio as manifestações decorrem de respostas ao desemprego e propõe novas modalidades de sobrevivência com a capacidade de os indivíduos poderem aprimorá-las para a reprodução ampliada da vida. Em sentido semelhante, Marcos Arruda prevê uma nova rede de relações sociais na quebra da racionalidade única econômica, sendo essa nova rede incorporada por relações de afeto. Por fim, Luiz Inácio Gaiger vê nos fenômenos de Economia Solidária as respostas do contexto neoliberal, podendo ter sucesso ou não a depender dos atores sociais e das formas institucionais que possam abrigar e fomentar a política de trabalho e renda.

A última categoria traçada – perspectivas da economia solidária sem possibilidade transformadora por ser uma estratégia capitalista para amenizar os conflitos sociais – revela a maior contraposição do que foi exposto até o momento. Autores como Aníbal Quijano (2002) e Rosangela Barbosa (2007) consideram essas novas manifestações enquanto resquícios de miséria do próprio sistema capitalista²⁶. O primeiro autor destaca o caráter reformista dessas novas alternativas de produção, que, para ele, surgem “sempre como setor marginal da economia capitalista” (QUIJANO, 2002, p. 479). Seguindo tal perspectiva, pensar em unidades isoladas democráticas e iguais é ignorar todo o complexo social de dominação existente dentro da luta política do Estado. O autor adverte: “não existe nem ‘economia alternativa’ nem ‘sistemas alternativos de produção’ sem uma estrutura de autoridade alternativa à do Estado capitalista” (QUIJANO, 2002, p. 511).

Rosangela Barbosa (2007) indica uma ressignificação semântica da precarização do trabalho e da informalidade sob o manto do termo da economia solidária na promoção do autoemprego “*fetichizada* na cultura do *empreendedorismo*” (BARBOSA, 2007, p. 26). Em outras palavras, a economia solidária enquanto política pública é um esforço estatal que tonifica a conjuntura social das relações de trabalho estimulando a luta intersetorial ao invés

²⁵ Genauto França Filho e Laville (2004) também incorporam a ideia da hibridização da economia, mas a diferença está no potencial adquirido pelas economias solidárias, enquanto para os autores posto nessa segunda categoria estaria centrada entre os atores sociais da Economia Solidária podendo se expandir, para França Filho e Laville (2004) seriam uma nova forma de configuração econômica de regulação entre mercado, Estado e as iniciativas solidárias (reciprocidade e domesticidade).

²⁶ Outros autores como Claus Germer (2007) e Henrique Wellen (2008) possuem críticas em relação à Economia Solidária. Claus Germer (2007) aponta as limitações políticas e econômicas do Projeto de Economia Solidária, no qual não possui potencial de transformação. Já Henrique Wellen (2008) aponta a mercantilização da solidariedade enquanto componente do valor de troca nas mercadorias, não promovendo mudanças estruturais, mas apenas outra forma de mercantilização subjetiva da solidariedade.

da luta conjunta.

Apesar de distintas as abordagens expostas, o conjunto dos posicionamentos colocados revela que a economia solidária é “[...] uma expressão conceitual em disputa” (PINHEIRO, 2013, p. 88). Defini-la em aspectos gerais seria pretensão insuficiente diante dos autores apresentados. Busca-se definir critérios gerais que possam avançar na investigação amparado nas conceituações política-institucionais do SENAES e do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Então, prossegue a fim de identificar as estratégias entre a associação dos empreendimentos e, também, do Estado.

Segundo os documentos político-institucionais referidos, a definição e as características aferidas sobre os empreendimentos econômicos solidários, terminologia adotada pelo SENAES juntamente com diálogos propostos pelo FBES (MTE, 2021, online) são:

- Coletivas e suprafamiliares (associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas etc.), cujos participantes são trabalhadores dos meios urbano e rural que exercem a autogestão das atividades e da alocação dos seus resultados.
- Permanentes (não são práticas eventuais). Além dos empreendimentos que já se encontram implantados, em operação, devem-se incluir aqueles em processo de implantação quando o grupo de participantes já estiver constituído definido sua atividade econômica.
- Que podem dispor ou não de registro legal, prevalecendo a existência real ou a vida regular da organização.
- Que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário. As atividades econômicas devem ser permanentes ou principais, ou seja, a razão de ser da organização.
- São singulares ou complexas. Ou seja, deverão ser consideradas as organizações de diferentes graus ou níveis, desde que cumpridas as características acima identificadas. As organizações econômicas complexas são as centrais de associação ou de cooperativas, complexos cooperativos, redes de empreendimentos e similares.

A partir da bibliografia e dos autores apresentados, apresenta-se a definição de critérios dos empreendimentos de economia solidária no Brasil: i) intersticial; ii) meios de produção coletivos; iii) autogestionária; iv) concebe múltiplas manifestações e aspirações (pluralidade econômica); v) existem em diversas atividades econômicas; vi) distintas formas jurídicas; vii) voto equitativo (“por cabeça”); viii) disponibilidade de informações a todos os membros; ix) reuniões/assembleias periódicas entre os membros, x) repartição dos lucros (ou sobras); xi) capital e trabalho reunidos no mesmo ambiente; xii) princípio da livre adesão, xiii) sustentabilidade ambiental.

Algumas estratégias para superar os desafios postos pelos atores sociais e pelo Estado são: i) redes de colaboração associada; ii) comércio justo; iii) ausência de

intermediários; iv) economias de escopo (atendimento as demandas locais); v) participação política (em todos os Entes Federativos); vi) apoio estatal nos tributos e políticas públicas, vii) favorecimento das compras públicas; viii) ausência de trabalho subordinado ou relações de assalariamento; ix) elevação de escolaridade e qualificação social e profissional; x) formação de núcleos e articulação entre os atores sociais e gestores públicos e; xi) incentivo ao consumo político-solidário.

Essa sistematização em critérios definidores dos empreendimentos econômicos solidários e as possíveis estratégias para a superação e desenvolvimento da Economia Solidária serão importantes para esta dissertação, pois irá delimitar a regulação do setor com base nos critérios e utilizar-se-á as estratégias a compor o campo de atuação estatal sobre o domínio econômico.

A apresentação dos critérios definidores gerais e das estratégias são permeadas pela axiologia presentes em toda a literatura sobre a economia solidária: a solidariedade, a cooperação e a liberdade individual. Os valores contidos em cada caractere devem ser vistos a fim de preservar a horizontalidade nas relações entre os membros e a igualdade (formal e material) mais próxima possível, exercidas por meio da cooperação e do respeito da individualidade de cada membro. Destaca a coesão dos quatro princípios básicos elaborados pelo SENAES (MTE, 2021, online, nosso grifo):

a) Cooperação: existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária. Envolve diversos tipos de organização coletiva: empresas autogestionárias ou recuperadas (assumida por trabalhadores); associações comunitárias de produção; redes de produção, comercialização e consumo; grupos informais produtivos de segmentos específicos (mulheres, jovens etc.); clubes de trocas etc. Na maioria dos casos, essas organizações coletivas agregam um conjunto grande de atividades individuais e familiares;

b) Autogestão: os/as participantes das organizações exercitam as práticas participativas de autogestão dos processos de trabalho, das definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, da direção e coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses, etc. Os apoios externos, de assistência técnica e gerencial, de capacitação e assessoria, não devem substituir nem impedir o protagonismo dos verdadeiros sujeitos da ação;

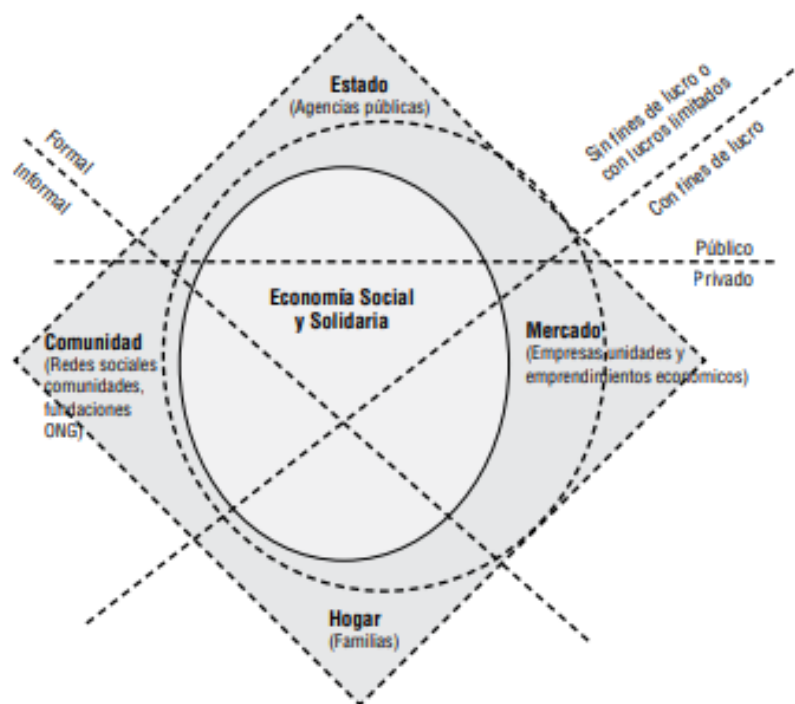
c) Dimensão Econômica: é uma das bases de motivação da agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo. Envolve o conjunto de elementos de viabilidade econômica, permeados por critérios de eficácia e efetividade, ao lado dos aspectos culturais, ambientais e sociais;

d) Solidariedade: O caráter de solidariedade nos empreendimentos é expresso em diferentes dimensões: na justa distribuição dos resultados alcançados; nas oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e da melhoria das condições de vida dos participantes; no compromisso com um meio ambiente saudável; nas relações que se estabelecem com a comunidade local;

na participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional; nas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório; na preocupação com o bem estar dos trabalhadores e consumidores; e no respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras (MTE, 2021, online).

Entre os quatro princípios contidos em Polanyi (2000) e as correspondentes formas institucionais, há diversas mesclas entre as intersecções dos padrões institucionais, ora se retroalimentam e se interrelacionam. Com o objetivo de facilitar a visualização da economia solidária dentro da economia capitalista, expõe-se abaixo um gráfico com base em Pestoff (*apud* WANDERLEI, 2015, p. 45):

Figura 1 – Intersecções da Economia Social e Solidária



Fuente: Elaboración propia con base en Pestoff, 1992.

Fonte: Wanderley, 2015, p. 45, com base em Pestoff, 1992.

O gráfico representado por um losango apresenta em suas quatro pontas, os padrões institucionais em Polanyi (2000), ao centro está circunscrito o objeto de análise da Economia Social e Solidária pertencente aos quatro padrões institucionais, sendo interseccionado por três retas divisórias: i) lucro ou lucro limitado e sem lucro; ii) formal e informal e; iii) público e privado. O gráfico acima representado permite visualizar as múltiplas dimensões, atividades e práticas da inserção dos empreendimentos solidários no complexo do sistema capitalista a partir da visão da pluralidade econômica em Karl Polanyi. Demonstra ser

a Economia Social e Solidária um novo arranjo de regulação socioeconômica entre os atores sociais, o Estado e o Mercado.

A riqueza da Economia Solidária reside no fato de se colocar enquanto projeto contra-hegemônico da forma de acumulação e da propriedade privada dos meios de produção, sem desprezar as individualidades dos atores sociais. Também revela os diferentes processos de constituição da luta contra determinadas formas de apropriação e opressão geradas em determinados espaços e tempos. Portanto, há uma reconfiguração do modo de produzir (em pequenas escalas) em sua axiologia (solidariedade e cooperação), teleologia (emancipação social) e ontologia (capital subordinado ao trabalho) frente ao capitalismo.

1.3 ECONOMIA SOLIDÁRIA E SEUS DESAFIOS

Os desafios da Economia Solidária são de problemas estruturais e conjunturais: a compreensão de um novo modo de produzir afeta materialmente a concepção econômica tanto na *episteme* quanto na axiologia. O fortalecimento e sucesso das práticas solidárias fazem frente à luta do reconhecimento desse novo modo de produzir, o que irá alterar substancialmente a dimensão social e os novos modos de sociabilidade.

Resgata-se a construção da *Democracia Econômica* em Ladislau Dowbor (2013) enquanto alternativa de gestão social, uma vez que “a democracia propriamente econômica se manifesta na qualidade da inserção no processo produtivo, no acesso equilibrado aos resultados do esforço, e no acesso à informação que assegure o direito às opções (DOWBOR, 2013, p. 236). As propostas deste autor seguem as diretrizes do setor da Economia Solidária ao comporem a democracia para além da esfera política, mas, também, na inserção no processo produtivo, no qual é forte componente estratégico para o combate das desigualdades sociais, ampliando o poder de participação política a partir de uma rede complexa de informações disponíveis entre os produtores e os consumidores finais. A ampliação desses três eixos, produção, renda e informação, reorienta os mecanismos de gestão social para a promoção da democracia econômica.

Por meio da análise quantitativa dos dados coletados pelo Sistema Nacional de Informação em Economia Solidária (SIES) e pelo mapeamento realizado em 2013, procura-se estabelecer as dificuldades encontradas pela maioria dos empreendimentos solidários e a projeção econômica e política nas unidades produtivas.

A pesquisa quantitativa tem se tornado um obstáculo para a compreensão dos fenômenos amplos da temática, conforme aponta Gaiger e Kuyven (2020, p. 2/3):

[...] observa-se haver neste campo acadêmico uma predominância de estudos qualitativos, que, no geral, tratam da economia solidária focalizando casos circunscritos, em seus contextos específicos, mediante abordagens em que o relacionamento pessoal do pesquisador com a realidade em estudo assume um papel vital. Entre suas virtudes, tais investigações captam singularidades da dinâmica social, especialmente no tocante às interações face a face, às relações de poder e à subjetividade. Contudo, essas investigações não se revelam as mais apropriadas para generalizar resultados e, assim, levantar os traços predominantes da economia solidária, delinear suas tendências ou identificar seus óbices e fatores de propulsão mais decisivos. Avanços em tais frentes seriam altamente beneficiados com uma integração entre estudos qualitativos e quantitativos.

A desestruturação das políticas de Economia Solidária a partir de 2015 afetou, sobretudo, o SIES²⁷. A falta de dados atuais que incorporem uma análise mais precisa sobre os empreendimentos solidários afeta diretamente a compreensão e as propostas de intervenção para a consolidação dessas iniciativas. Já se aponta a necessidade de haver uma política de planejamento centralizada capaz de apontar as características, as dificuldades e as melhores estratégias para a ampliação do setor da economia solidária.

1.3.1 Economia Solidária e a Dimensão Econômica

O contexto social de desigualdades conduz a novas interpretações da vida para além das racionalidades impostas, contudo não se torna fácil ter acesso e a permanência no mercado se a lógica do lucro é a dominante. Diante do mercado capitalista, o setor da economia solidária tem papel intersticial e, devido ao contexto periférico, as práticas e iniciativas encontram forte concorrência frente aos mercados já estabelecidos. Esta constatação ocorre desde o acesso ao crédito até a baixa formação profissional. Justificar a atuação do Estado frente aos problemas expostos e identificar as barreiras impeditivas da ampliação da Economia Solidária é condição para reafirmar o compromisso estatal ao promover instrumentos jurídicos e instituições políticas eficientes a traçar as estratégias deste setor.

O setor da economia Solidária desponta enquanto nova manifestação da forma de agir. Consequentemente, promove um debate não apenas econômico, mas também político frente às novas incertezas no cenário atual. A quebra do pensamento hegemônico dominante não é tarefa fácil, pois os próprios parâmetros objetivos se dão por meio do mercado: não se mede felicidade, emancipação social ou as relações de afeto com os membros dos

²⁷ Destaca-se que os dados de 2013 serão utilizados por serem o último mapeamento realizado, não havendo incorporação de dados ou novas análises em âmbito nacional a respeito das configurações dos empreendimentos econômicos solidários (EES).

empreendimentos. Os índices são somatórios de números quantitativos econômicos (LUZIO-DOS-SANTOS, 2014, p. 89). Tem-se a primeira reflexão referente aos diferentes parâmetros entre a economia capitalista e o setor da economia solidária²⁸.

Diferencia-se o setor da Economia Solidária diante da racionalidade exclusivista econômica enquanto plural na forma de agir e as múltiplas dinâmicas e comportamentos frente ao mercado, não se reduzindo na proposição do lucro. Em relação à destinação do lucro em forma de concentração e acumulação de capital, a Economia Solidária sugere a divisão dos lucros (sobras, na vertente cooperativista) igualmente entre os membros e a redistribuição, quando houver altas margens de rendimento, aos menores empreendimentos do setor, promovendo a formação de um capital social entre as redes de colaboração solidária. Outro aspecto é a prática do comércio justo entre produtores e consumidores, fundamentado no amplo acesso às informações, tais quais a qualidade do produto, a origem dos insumos, o trabalho empregado e os objetivos dos empreendimentos solidários. Em outras palavras, promove-se um selo de qualificação sobre um produto que não é meramente uma mercadoria, mas um projeto social apoiado ao consumo. Diferencia-se, assim, das práticas de marketing alienante, obsolescência programada e o incremento de valor (de troca ou especulativo) frente às demandas mercadológicas retroalimentadas pelo consumo alienante e compulsório (MANCE, 2002, pp. 39/40).

As principais dificuldades econômicas encontradas derivam da falta de competitividade frente ao mercado convencional, por serem uma economia intersticial na “periferia do sistema” (FARIA, 2009, p.159). Essa característica se apresenta na forma organizacional na modalidade da informalidade em 30,53% do total dos empreendimentos (SIES, 2013). Outras dificuldades derivam desse contexto, segundo Sinival Pitaguari (2010, p. 151):

Dentre os problemas destacam-se: o tradeoff entre autogestão e eficiência²⁹; a insuficiência de meios para financiar os investimentos necessários devido à condição de pobreza da maioria dos trabalhadores solidários; a concorrência com as empresas capitalistas que possuem vantagens competitivas diversas como economias de escalas, tecnologia sofisticada, marcas consolidadas, etc.; o baixo nível de formação educacional, conhecimento técnico, e até de formação ideológica dos trabalhadores solidários.

²⁸ Pensamento análogo é a crítica da racionalidade instrumental do *Buen Vivir* (*Suma Qamaña* ou *Sumak Kawsay*) oriundo das populações andinas na América do Sul (CANCHIS, 2017, p. 13).

²⁹ A respeito do *tradeoff* entre autogestão e eficiência não se deve considerar em um problema genérico, os estudos de Silva e Morello (2019) refutam essa concepção da eficiência técnica ser prejudicada pelo modelo de organização autogestionário. As diferentes formas de atividades econômicas podem ensejar se o *tradeoff* é falacioso ou não, estudos empíricos e quantitativos de cada setor poderiam suprir essa problemática.

Conforme apontado, torna-se dificultoso concorrer ao meio capitalista sem ser capitalista somado às condições precárias (principalmente no sul do mundo) que os trabalhadores se encontram ao iniciar os empreendimentos. Não resta dúvida de que, se consideradas isoladamente, não há como permanecer no mercado, nem tampouco competir em pé de igualdade com os empreendimentos já estabelecidos.

E algumas dúvidas que ainda persistem é até que momento as organizações plurais e os preceitos axiológicos da solidariedade e cooperação não se convertem ao sistema de produção capitalista. Um exemplo histórico é apontado por Rosa Luxemburgo (2002, p. 21):

As cooperativas e sobretudo as cooperativas de produção são instituições de natureza híbrida dentro do capitalismo: constituem uma produção socializada em miniatura que é acompanhada por uma troca capitalista. Mas na economia capitalista a troca domina a produção; por causa da concorrência exige, para que a empresa possa sobreviver, uma impiedosa exploração da força do trabalho, quer dizer a dominação completa do processo de produção pelos interesses capitalistas. Praticamente, isso traduz-se numa necessidade de intensificação do trabalho, de encurtar ou prolongar a sua duração conforme a conjuntura, de contratar ou dispensar a força do trabalho conforme as necessidades do mercado, numa palavra, praticar todos os métodos, sobejamente conhecidos, que permitam a uma empresa capitalista sustentar a concorrência das outras empresas. Daí uma cooperativa de produção ter a necessidade, contraditória para os operários, de se governar a si própria com toda a autoridade absoluta necessária e de os seus elementos desempenharem entre si o papel de empresários capitalistas. Dessa contradição morre a cooperativa de produção, na acepção em que se torna uma empresa capitalista ou, no caso em que os interesses dos operários são mais fortes, se dissolve.

O presente repete o passado, o contexto econômico dos trabalhadores na obtenção de renda do século XIX se assemelha às configurações atuais, uma vez que o projeto capitalista não se alterou. Os dados do SIES (2013) indicam a motivação que levou a criação dos EES (do total 19.708 EES registrados), 9.106 foram por uma alternativa ao desemprego, 9.624 para complementação de renda, 9.471 referentes a maior obtenção de ganhos em forma associativa e 8.024 no qual viam ser donos de sua própria atividade. De maneira geral, a motivação mais comum entre os EES é a obtenção de renda e outras causas menos expressivas³⁰ (ver anexo F).

O fator econômico manifesta ser a maior problemática em torno dos EES e as previsões de Rosa Luxemburgo se verificam em muitos casos da literatura sobre o tema. Contudo, o passado também ensina, compreender as dinâmicas antigas permite elaborar novas

³⁰ Outros dois dados trazidos pelo SIES (2013) são: i) a viabilização econômica dos EES (13.108), a geração de renda (14.503) e a garantia da proteção social para os sócios (7.755) apresentaram ser as maiores dificuldades dos EES; ii) a necessidade de financiamento, sendo que 13.764 dos EES (69,83%) precisam de financiamento, sendo que o restante (5.944) não necessita.

formas de enfrentamento.

Prosegue-se ao identificar os principais eixos estratégicos que podem promover sucessos às iniciativas na questão econômica: i) elaboração das redes de colaboração solidária (MANCE, 2005); ii) capacitação técnica e profissional; iii) acesso a políticas de crédito (PITAGUARI, 2010); iv) favorecimento das compras públicas (DAGNINO, 2020) e; v) comércio justo (FRANÇA FILHO, 2004); vi) economias de escopo (LUZIO-DOS-SANTOS, 2014); vii) a economia comunitária (BANCO PALMAS, 2021) e; viii) os clubes de consumo solidários pactuados em demandas comunitárias (SINGER, 2002).

Vislumbram-se as seis estratégias acima apontadas enquanto complementares umas às outras, além da constante possibilidade de reformular e abranger mais aspectos econômicos e políticos (processo de reinvenção dialética). Por exemplo, por meio das redes de colaboração, se promovem circuitos de circulação de mercadorias e serviços entre os empreendimentos, além do compartilhamento de tecnologias e ajuda mútua entre as iniciativas e as entidades de apoio e fomento (EAF). Concomitantemente, ao ampliar as redes de colaboração, faz-se necessário uma política de créditos para o acesso dos empreendimentos ao mercado, amparado por acompanhamentos tanto das Incubadoras Tecnológicas de Empreendimentos Solidários (INTES) ou Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas populares (ITCPs) das universidades e as entidades de fomento da sociedade civil e do Estado³¹ (FRANÇA FILHO, 2004, p. 8; BASSANI, 2010, pp. 102/103).

Os esforços concentram-se no primeiro momento em ajustar por meio da capacitação, acesso ao crédito e compartilhamento de tecnologias sociais voltadas para a manutenção das redes de colaboração. Vislumbra-se a interação das economias locais de escopo em vistas as demandas sociais peculiares em cada região (LUZIO-DOS-SANTOS, 2014, p. 83). Alicerçadas por meio do comércio justo e o acesso à informação sobre a produção e serviços, almeja-se criar laços fortes de reconhecimento entre sociedade civil e os empreendimentos, patrocinando uma rede de produção e consumo sustentáveis nos parâmetros da sustentabilidade (econômica, social e ambiental).

Por fim, o favorecimento das compras públicas corresponde à permanência dos empreendimentos, o que estimularia e traria segurança ao suprir a insegurança da falta de demanda dos empreendimentos, além de fomentar as redes de colaboração dependendo do

³¹ Destaca-se uma gama ampla das instituições que ajudam promover a política de economia solidária desde sua gênese, tais como: a igreja católica por meio das caritas; as associações de trabalhadores como a ANTEAG, UNICOPAS; os sindicatos (CUT); as organizações e movimentos sociais (MST); as entidades de apoio e fomento; ONG's; OSCIPS e OS's; entre outras.

tamanho e da complexidade da demanda pública. Além de estimular o comprometimento e reconhecimento político em níveis regionais (DAGNINO, 2020, p. 155).

Além da reflexão da dimensão para além do lucro, a economia Solidária poderá ser uma solução para o enfrentamento da exclusão socioeconômica partindo dos caracteres da autogestão. Também, destacou-se a importância de identificar os problemas em torno do setor da Economia Solidária e desenvolver estratégias sólidas para o acesso e permanência enquanto manifestação econômica intersticial. A consolidação desse setor necessita passar pelos critérios econômicos a dar sustentação no campo político e, conseqüentemente, na aferição da política de reconhecimento frente aos grupos desprovidos dos aparelhos hegemônicos, tanto econômicos quanto estatais.

Não se trata de um projeto utópico, nem tampouco a abolição do capitalismo. Contudo, as circunstâncias materiais econômicas que permeiam os empreendimentos é o grande limitador. A emancipação social que visa compreender diferentes processos autogestionários deve ser amparada por um projeto político democrático (gradual e progressivo) dessa envergadura.

1.3.2 Economia Solidária e a Dimensão Política

A dimensão política conforme destacada na seção 1.1.2 é campo das lutas que permeiam a sociedade civil centradas na forma política estatal. É difícil compreender política sem economia e vice-versa. As dimensões expostas estão em constante comunicação. Assim, a economia necessita de aparelhos estatais para a lógica da reprodução do capital e o Estado centraliza os conflitos sociais no seio político. As mudanças tanto políticas quanto econômicas caminham paralelas, não sendo possível desvinculá-las ou se conceberem independentemente. A trajetória do capitalismo já ratifica essa constatação.

As principais dificuldades políticas se dão em meio aos diferentes processos estabelecidos em cada região, uma vez que a economia Solidária possui características locais (CULTI, 2011, p. 43). Conforme abordado anteriormente, o coronelismo local e o patronato estatal burocrático consolidam o poder social autoritário dos interesses individuais de um pequeno grupo de pessoas a custo dos grupos vulnerabilizados e do meio-ambiente:

Esse caráter, em geral, se estendeu para as relações sociais, em que a terra assumiu, na forma privilegiada da propriedade privada, a condição de recurso de poder social autoritário. A constituição e perenidade do Estado patrimonial no Brasil, e de outras relações que submetem o espaço público a interesses privados, serão a expressão mais forte de poder social fundado na posse da terra. Destaca-se a incapacidade para o planejamento não só pela excessiva

preocupação com o curto prazo, pelo personalismo, mas também pela miríade de interesses privados privilegiada no acesso ao aparato público, repelindo qualquer possibilidade de realização de direitos e interesses públicos. Isso redundou no histórico e elevado grau de dependência material e “espiritual” das massas em relação às elites e ao Estado e, assim, em seu alijamento do processo político (BORINELLI; LANZA, 2011, p. 58).

No Brasil a ausência da lei regulamentadora do setor permitiu o descaso dos governos que se seguiram após o impeachment de Dilma Rouseff. O momento atual estabelece uma *crise de paradigma*, que reflete a falta de destinação orçamentária, o descompasso das metodologias adotadas para averiguação e compreensão das manifestações, apresentado “um cenário de instabilidade operacional que põe em risco sua permanência na agenda governamental” (SILVA, 2018b, p. 171).

Diferentemente do modelo centralizado e hierarquizado político (de cima para baixo), o setor da economia Solidária enseja um modelo plural e democrático de baixo para cima. A partir da constituição do reconhecimento das pautas locais, sejam econômicas e/ou ambientais³², estabelece-se um vínculo orgânico entre os empreendimentos e a localidade, normalmente voltado às demandas municipais. Afinal, os municípios refletem a vida cotidiana e próxima dos cidadãos, o distanciamento político promove alienação ou apatia, assim, o modelo descentralizado ou associativismo local, possibilita instrumentos reais (sejam participativos ou deliberativos) para a *práxis* política.

Novas perspectivas se cristalizam no agir localmente, pois há uma identificação e melhora dos ambientes para os empreendedores que ali se encontram. Diferentemente de uma grande empresa ou multinacional que não possuem vínculo afetivo com a população local, é importante o estímulo à atividade laboral e o pertencimento da coletividade em torno da região que é possível na economia Solidária. Mais uma vez, economia e política são faces da mesma moeda para impulsionar a “estratégia de empoderamento comunitário” (LUZIO-DOS-SANTOS, 2014, p. 83).

O agir localmente fortalece a medida da legitimação política das localidades, mas também tem caráter dialético com o pensar globalmente. Se forem bem-sucedidas nos espaços circunscritos, a ampliação dessas alternativas tende a crescer e promover ambientes mais democráticos e socializantes, contudo não devem ser fechadas ao seu gueto, “a escala, ou a combinação de escalas, do pensamento e da ação deve ser escolhida de acordo com a natureza

³² “Discorrer sobre a solidariedade social necessária para empreender-se uma efetiva política de meio ambiente permanece no reino do desejo (Wunsch), quando as condições materiais existentes afastam sempre mais as relações humanas das bases mais justas e igualitárias” (DERANI, 2008, p. 249).

e as necessidades das iniciativas concretas em cada momento, e não de antemão e definitivamente” (SANTOS, 2002, p. 69). Boaventura de Sousa Santos (2002) propõe a democracia de alta densidade promovida por novas iniciativas ao organizar e conquistar espaços tanto dentro quanto fora do Estado (SANTOS, 2002, p. 68)

Reafirma-se a estratégia da intervenção do Estado sobre o domínio econômico ao balizar condições de reconhecimento local e nacional, ampliando os espaços de diálogos e lutas entre os grupos socialmente estabelecidos, pois muitas manifestações que surgem encontram dificuldades, conforme apontadas, sendo a intervenção estatal por meio de normativo, fiscalizatório, de incentivo e planejamento chaves essenciais para tornar o real possível (ARRUDA, 2006, p. 339).

A estratégia deve ser em níveis municipais, regionais e estaduais até alcançar o Governo Federal que por meio de normas nacionais/gerais capazes de regular as novas manifestações sócio econômicas deste setor para, então, ampliar conforme as necessidades específicas de cada atividade econômica da qual o empreendimento está inserido.

As estratégias econômicas ampliam as possibilidades da consolidação pela *práxis* política. Os novos arranjos de trabalho e renda com escopo de inclusão socioeconômica, o pertencimento ao local e as demandas regionais, a sustentabilidade pela produção e consumo, se forem bem-sucedidos, permitem a ampliação dos espaços públicos e o processo de legitimação política mais democrática, tanto econômica quanto a participativa, “redefinindo as relações entre sociedade civil e poder político, numa abordagem ampliada da ação pública” (FRANÇA FILHO, 2007, p. 173).

Os dados do SIES (2013) ratificam na concretude as experiências práticas da autogestão. Inicia-se ao analisar a periodicidade da assembleia ou reunião do coletivo de sócios, que expõe que do total de 19.708 EES, apenas 460 não realizaram assembleia e 2.041 as realizavam anualmente. As demais realizavam assembleias semestralmente (1.723), bimestral ou trimestralmente (2.991), com grande destaque para as que as realizavam mensalmente (9.751), além das semanalmente ou quinzenalmente (2.108) e diariamente (634). Convertendo em porcentagens, cerca de 78,56% dos EES realizavam assembleias ou reuniões numa periodicidade menor que três meses.

Outros três dados importantes são a respeito: i) do envolvimento em redes ou fóruns de articulação; ii) participação ou relação em movimentos sociais, populares ou sindicais e; iii) participação de ação social e comunitária. Do total dos 19.708 EES, responderam “sim” respectivamente para as questões acima apontadas: (i) 7.804; (ii) 11.357 e; (iii) 9.091. Sendo negativa as respostas do equivalente proporcional restante: (i) 11.904; (ii) 8.351 e; (iii) 10.617.

Observando a proporcionalidade média do envolvimento social dos EES, a literatura teórica traz a necessidade dessas articulações entre os EES e, também, com a sociedade civil e Estado. Os números apresentados revelam duas realidades, a necessidade de articulações sociais enquanto princípio e estratégia que os EES buscam desenvolver, mas também, grande parte dos EES se encontram em situações tão precárias que não possuem as possibilidades materiais e cognitivas para poderem se articular, assim, isolando-se (SILVA, CARNEIRO, 2016).

Tais informações são relevantes para se ter uma noção geral do grau de integração e articulação desses empreendimentos com outras formas de mobilização coletiva, fato que expande seus laços sociais e abre espaços para novos aprendizados e novas oportunidades que podem lhes auxiliar a compensar outras dificuldades estruturais que eles apresentam (SILVA, CARNEIRO, 2016, p. 28).

As dimensões se interligam e promovem efeitos em cadeia, o projeto é pela emancipação social, os processos são gradativos e pautados na organização coletiva autogestionária e democrática. Os possíveis resultados serão sentidos na dimensão social enquanto respostas às novas composições econômicas e políticas.

1.3.3 Economia Solidária e a Dimensão Social

A análise da dimensão social leva a importância do processo emancipatório permitindo prover instrumentos e meios adequados de participação tanto econômica quanto política para viabilizar a autonomia e inclusão social.

A política de emprego e renda baseada nas políticas keynesianas do século XX já não demonstram a vitalidade frente ao neoliberalismo. Paul Singer (2002, p. 111) avalia a falência da União Soviética (URSS) e o fracasso dos partidos sociais-democratas durante o século XX, propondo o resgate dos valores da sociedade civil em busca de melhores condições de vida e reestruturação das relações sociais a partir da construção social coletiva e a união dos diversos setores sociais preocupados com essas mudanças.

Prosegue-se o debate ao se considerar a reflexão do professor Renato Dagnino (2020) da dualidade do emprego e salário operante do século XX das políticas keynesianas assentadas no pacto fordista *versus* a nova conjuntura de trabalho e renda do século XXI. O autor chama a atenção do processo neodesenvolvimentista de inclusão social keynesiana ao gerar renda aos mais pobres na verticalização de cima para baixo. As novas configurações econômicas refletem a distribuição de renda no interior do seio produtivo, ou seja, de baixo para cima (DAGNINO, 2020, p. 139). A democracia econômica posta por Dowbor (2013) faz paralelo a essa concepção, uma vez que a promoção do desenvolvimento

local gerará espaços democráticos e autonomia frente ao mercado financeiro global. Em certa medida, propõe-se um novo modelo (ou um modelo paralelo) de desenvolvimento econômico nacional³³.

Quanto a relação entre homem e meio-ambiente, ratifica-se a ideia delineada durante a investigação: o meio-ambiente é relação econômica e política. A dialética entre homem e espaço determina as relações sociais e materiais contidas no interior da reprodução capitalista, uma vez que “a imanente necessidade de expansão produtiva da atividade econômica implica a subordinação de toda relação homem-natureza a uma única e suficiente ação apropriativa. A natureza passa a ser exclusivamente recurso, elemento da produção (DERANI, 2007, p. 51). A sustentabilidade na forma de produzir e consumir reflete o equilíbrio homeostático ambiental. Os riscos da atividade econômica devem ter suas externalidades negativas minimizadas dentro de um processo cíclico e equilibrado, envolvido pelas dimensões econômicas e políticas.

Diferentemente do modo de produção industrial e de escala, preconiza-se com a economia solidária o atendimento das demandas sociais dentro das economias de escopo. Os empreendimentos têm vantagens comparativas em detrimento do modo de produção industrial. Além de ser uma resposta ao desemprego, esse círculo virtuoso poderá ser retroalimentado a partir das concepções sustentáveis de economia circular e descarbonizada (reaproveitamento e reciclagem), a produção de produtos que visem a garantia do bem-estar social (alimentação, habitação, higiene e limpeza) em detrimento dos bens de luxo³⁴ (MANCE, 2005, p. 10).

Os dados do SIES (2013) contêm números dessa integração de redes de produção e consumo. Por exemplo, divide-se os EES em EES de comercialização e EES de produção. Observando os dados do SIES (2013) em relação à origem dos produtos comercializados, tem-se que, do total dos 2.628 dos EES de comercialização, a maioria (2.160 dos EES) comercializa produtos dos próprios sócios, se somados com outros EES e terceiro setor, este número representa 86% da comercialização. Sendo que apenas 542 dos EES comercializam com as empresas privadas. Com base nos números, pode-se concluir que os EES de comercialização são provindos dos próprios EES, não havendo intermediários nas relações mercantis, o que poderia ser aproveitado com sistema de informações a estimular o comércio

³³ A afirmação esboçada representa uma fração do desenvolvimento nacional, por isso utilizar o adjunto adverbial “em certa medida”. É inegável as conjunturas econômicas atuais postas, o que se propõe é a conciliação dos ajustes entre o modelo assalariado, mas também o modelo autogestionário de produção.

³⁴ Segundo Michael Lowy (2020, p. 62) e Jeremy Foster (2012, p. 89) retomam na Economia Política de Karl Marx a distinção entre valor de uso e valor de troca enquanto expoente da apropriação capitalista da natureza. Ora, identificar e produzir mercadorias socialmente necessárias minimiza ambientalmente um sistema que valoriza itens supérfluos baseado no valor de troca.

justo e solidário:

[...] nota-se que 86% dos EES que responderam a essa questão afirmaram que comercializam seus produtos diretamente com os consumidores finais e outros 39% negociam com revendedores ou atacadistas. Um número digno de nota também é o comércio direto com órgãos governamentais, que envolve 15% dos EES, em sua maioria empreendimentos de agricultores familiares que contam com programas governamentais de compras públicas, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que possibilitam a compra de produtos alimentícios de agricultores familiares sob um processo mais simplificado (Silva e Silva, 2011). Esse percentual praticamente dobrou em relação ao primeiro mapeamento, o que indica que esses programas vêm tendo uma importância crescente para a comercialização de produtos da economia solidária em geral. Apenas 13% afirmou que vende ou troca parte de seus produtos com outros EES, ato que, se potencializado, poderia fortalecer o surgimento de “cadeias produtivas solidárias” entre eles (SILVA, CARNEIRO, 2016, pp. 29/30).

Em relação à origem de matéria-prima ou de insumos das EES de produção, os dados trazem relação inversa. Do total de 11.081 dos EES de produção, 7.686 dos insumos provem de empresas privadas, o que representa 69,36% do consumo de insumos para a produção. Segundo Silva e Carneiro (2016), a realidade da falta de tecnologia, tanto produtiva quanto de armazenamento de insumos e matérias-primas, impede os EES de praticar a estocagem, sendo que praticamente todos os materiais produzidos e comercializados, devido à condição precária da atividade econômica, necessitam ser consumidos e repassados para permanecerem no mercado, sendo o investimento algo difícil a ser alcançado.

Por fim, a própria dinâmica econômica dos empreendimentos solidários está voltada as demandas regionais, sendo que, praticamente, 90% das atividades econômicas acontecem em níveis regionais, revelando a grande sinergia entre desenvolvimento econômico regional e economia solidária (PITAGUARI, LUZIO-DOS-SANTOS, CAMARA, 2012, p. 52). Aponta-se o potencial e a estratégia já inseridos nas práticas habituais destes empreendimentos.

A dimensão social depende das estratégias das dimensões políticas e econômicas para poder criar novos entrelaçamentos e perspectivas. Há um farto campo para proposituras de intervenção que possam promover uma política de trabalho e renda constituída por redes de colaboração solidária por meio de uma demanda econômica regional.

2 DOMÍNIOS ECONÔMICO E JURÍDICO E O ORDENAMENTO JURÍDICO ECONÔMICO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE 1988.

A compreensão histórica das dimensões econômicas, políticas e sociais permite avançar na complexidade da investigação sobre os movimentos contraditórios do capitalismo, no qual o recorte da pesquisa centrou no Setor da Economia Solidária. Diante das dificuldades empíricas postas nas respectivas dimensões, verticalizar-se-á os estudos ao identificar as possibilidades jurídicas em prol da efetivação da temática no cenário nacional.

A contextualização das crises e a compreensão do projeto e dos processos capitalistas arquitetou as dificuldades e as possíveis estratégias para a consolidação do setor da economia solidária. Cabe, neste momento, recorrer aos instrumentos jurídicos e normativos que possam dar maior concretude tanto na luta por reconhecimento das iniciativas solidárias, quanto promover instrumentos e políticas adequadas para os empreendimentos que visam ao desenvolvimento humano e à emancipação social.

Ressalta-se que não se trata de um projeto utópico, as condições precárias atuais assumem novas formatações sociais partidas de relações objetivas e materiais. Tem-se a materialidade para a propositura de novas relações socioeconômicas, o que resta é criar mecanismos e instrumentos para operacionalizar as ferramentas postas. O direito possui esta capacidade de conceder técnicas e procedimentos para a ampliação da economia solidária.

Os próximos passos da investigação identificam a correlação entre direito e economia ao compreender a comunicação sistêmica entre a ciência normativa econômica e o direito positivo. Ora, diante dessa intrínseca coexistência, a Constituição Federal de 1988 no artigo 170 traz no título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”, consolidando o Domínio Econômico Constitucional. O sistema econômico jurídico constitucional é plasmado por regras de estrutura que compõem de forma coerente e una todo o ordenamento jurídico nacional. Entre os princípios e os pilares da ordem econômica constitucional, destaca-se o ditame da justiça social ao conduzir e reinterpretar na teleologia e na axiologia o texto normativo econômico.

2.1 COMUNICAÇÃO SISTÊMICA ENTRE OS DOMÍNIOS ECONÔMICO E O JURÍDICO

O termo economia foi citado diversas vezes no decorrer da investigação, contudo o contexto no qual foi aplicado voltava-se à compreensão das diferenciações entre o sistema capitalista e a proposta da economia solidária. Conforme aludido, o sistema capitalista vai além do plano econômico, afeta as dimensões políticas e sociais, de maneira geral, conduz

não apenas à produção, circulação e comercialização de bens e serviços, mas também, a um modo de sociabilidade e de reprodução da vida dos indivíduos, tanto na subjetividade quanto na coletividade.

Buscou-se desenvolver por meio da abordagem crítica da economia política as variantes do pensamento econômico em uma nítida quebra do padrão comportamental único do *homo economicus* dos economistas clássicos a fim de desembocar na pluralidade econômica e nos padrões institucionais em Polanyi (2000). Nesse momento não se fará uma análise pormenorizada da história do pensamento econômico, contudo é necessário trazer os elementos constitutivos da ciência econômica, tais como o objeto de pesquisa e os métodos utilizados para a compreensão dos fenômenos sociais a fim de esboçar o conteúdo do domínio econômico.

A ciência econômica tem por excelência estudar a escolha dos indivíduos ou da coletividade sobre resoluções de problemas quando há conflitos entre uma alternativa em detrimento de outra (*tradeoff*). Assim, a economia parte de dois pressupostos maiores para basear a estrutura científica: i) as necessidades humanas e; ii) a escassez dos recursos. O primeiro pressuposto parte da premissa de que os indivíduos possuem necessidades e buscam satisfazê-las, ressalta-se que as necessidades não se limitam. O segundo pressuposto se concretiza na limitação tanto natural quanto humana de produzir os bens e serviços disponíveis para a sociedade (NUSDEO, 2008, pp. 23/28).

É, pois, na confluência de ambos pressupostos baseados no comportamento humano racional, tanto individual quanto coletivo, que a economia se perfaz. Inaugura-se um conceito preliminar:

A Ciência Econômica é uma ciência social, que estuda o funcionamento da Economia Capitalista, sob o pressuposto do comportamento racional do homem econômico, ou seja, da busca da alocação eficiente dos recursos escassos entre inúmeros fins alternativos. Nesse sentido, a Ciência Econômica visa compreender como a Economia resolve os três problemas econômicos básicos: 1) O quê e quanto produzir? 2) Como produzir? e 3) Para quem produzir? Ou seja, o estudo da eficiência e da equidade (FEA USP, 2021).

As questões expostas refletem o procedimento acompanhado do conflito entre necessidade e escassez. A sociedade deve se organizar (por isso ser uma ciência social) para responder quais e quantos bens e serviços devem ser produzidos, partindo da melhor alocação e eficiência na produção, circulação e comercialização para os consumidores destinatários.

Assim, “a economia é uma ciência social que difere das demais ciências sociais, pois possui uma possibilidade de quantificação que as demais não têm” (SINGER, 2000, p. 11). A importância da economia é quantificar e maximizar os produtos a serem produzidos segundo a demanda social. Contudo, as relações sociais são múltiplas e não se

restringem apenas a esfera da comercialização, possuem os conflitos e interesses resultantes do corpo social, mesmo assim, “ela é capaz de quantificar, senão a atividade econômica pelo menos seus frutos, ou seja, o produto social” (SINGER, 2000, p. 12).

Daí nascem as diferentes formas de apreender cognitivamente a economia entre a imbricação dos valores produzidos e o direcionamento dessas. Além do pensamento já esboçado de Polanyi (2000), que é uma proposta de reconfiguração institucional para além da regulação do auto mercado, a ciência econômica possui duas grandes vertentes de sistematização e análise: i) a positiva e; ii) a normativa. Destarte,

A ciência econômica é compreendida sob duas perspectivas distintas, a chamada visão preditiva e a normativa. A primeira, de tradição positivista, a entende como uma espécie de engenharia econômica, em que se faz uso de um conjunto de ferramentas técnicas para administrar recursos escassos com vistas a obter ganhos contínuos de produção e produtividade. A segunda, conhecida por economia normativa, envolve juízos de valor associados a questões ideológicas e reflexões éticas, morais e valorativas, entendidas como indispensáveis numa ciência social aplicada, como é o caso da economia (LUZIO-DOS-SANTOS, 2020, p. 23).

A economia possui dois endereçamentos possíveis. O insulamento positivista enquanto ciência social das demais áreas, uma vez que apenas esta possui a aptidão de quantificar matematicamente as resultantes sociais, ou, a visão mais holística e complexa das múltiplas competências entre os diversos sistemas sociais, tais quais a ética, política e o direito.

Por exemplo, quando se há o aumento da gasolina, segundo os argumentos positivos, as preposições são objetivas. Se o preço da gasolina aumentar em relação a todos os outros preços, então a quantidade de pessoas que irão comprar a gasolina cairá. Uma análise do que é. Contudo, segundo a linha de raciocínio pela economia normativa, indaga-se sobre as consequências boas ou ruins do aumento de tal recurso, aplica-se um juízo de valor sobre a circunstância dada e as possíveis formas de amenizar o aumento do preço, pois irá atingir toda à coletividade. Em suma, enquanto a economia positiva é técnica ao balizar os contextos matematicamente aferindo na construção de uma melhor alternativa, a economia normativa se torna instrumento de decisão para o administrador público para aplicá-la a conjuntura dada segundo os valores que deseja perquirir (VASCONCELLOS, GARCIA, 2014, pp.11/12).

Todavia, o período histórico nos últimos séculos delimitou a ciência econômica a partir da lógica da economia capitalista. A ciência econômica se isolou do corpo social na gênese do capitalismo, sendo captada politicamente através das políticas keynesianas vigentes durante o século XX. O isolamento da economia, ou a forma institucional única da autorregulação do mercado, foi substituída pelo sistema de regulação estatal de forma a dar confluência prática para os diversos sistemas sociais em níveis nacionais e internacionais.

A própria etimologia da palavra economia propõe tal planejamento social voltado para a administração social, uma vez que o termo deriva “da expressão grega *oikos* + *nomos*, onde *oikos* ou *oikia*, no sentido mais amplo, quer dizer casa e *nomos* norma ou normatização, daí, dar ordem, organizar, administrar, prover” (NUSDEO, 2008, p. 29).

Por isso a formação do capitalismo estar agregada à constituição de valores próprios para a reprodução do sistema. Abordou no primeiro capítulo o processo de desmistificação da ideia da economia positiva por meio da sua multidimensionalidade. Os valores éticos-jurídicos compartilhados por uma sociedade na forma institucional irão coincidir com os valores econômicos e o modo de gestão dos recursos escassos. Em outras palavras:

Para bem compreendê-las é preciso lembrar que a fixação do valor econômico – valor de troca – pela reiteração do intercâmbio, ensejando a formação de um consenso quanto à sua utilidade e escassez, somente é possível a partir de um mínimo de pressupostos institucionais. Ou seja, eles pressupõem a opção por um dado sistema econômico, o que significa exatamente a escolha de algumas instituições. No caso, tais instituições seriam, basicamente, o direito de propriedade e a liberdade de contratar. Sem ambos estes pressupostos, claramente, o valor, tal como acima descrito, não teria condições de manifestar pela simples razão de que, não sendo legal a troca, ela não poderia dar segurança, e não existindo a garantia da propriedade privada ninguém se disporia a adquirir coisa alguma, pois não teria os meios legais para conservá-la (NUSDEO, 2008, p. 54).

Pois bem, ratifica-se a ideia de que a economia é uma ciência valorativa e a perspectiva histórica serve para proteger as estruturas da própria lógica capitalista. Após essas análises conceituais a respeito da definição do objeto da economia e a averiguação dos valores éticos-sociais direcionados ao mercado, parte-se para a divisão dos estudos da economia e as imperfeições do mercado.

A economia é dividida em quatro grandes blocos para efeitos de sistematização: i) microeconomia; ii) macroeconomia; iii) economia internacional e; iv) desenvolvimento econômico. As duas primeiras são parte integrantes da economia e concentram os maiores estudos³⁵. A primeira tem enfoque nas unidades econômicas ou na teoria da formação dos preços, busca analisar a interação de mercado, consumidor e produção. Já a segunda estuda a determinação e o comportamento econômico a nível nacional, tais como o PIB, o investimento agregado, poupança, nível geral dos preços e outros componentes que derivam das políticas econômicas estatais, sem adentrar aos estudos em certos mercados ou

³⁵ Um belo exemplo ilustrado alegoricamente por Fabio Nusdeo (2008, p. 90): Uma imagem que, como toda imagem, é imperfeita, mas útil para visualizar a distinção entre micro e macroeconomia, é a de que a microeconomia estuda a árvore, enquanto a macroeconomia estuda a floresta. Com efeito, a grande massa florestal apresenta fenômenos que não se confundem com os observados em cada árvore. [...], ou seja, algo pode ser verdade microeconomicamente e pode não ser verdade macroeconomicamente.

nichos mercantis especificamente (NUSDEO, 2008, p. 90; VASCONCELLOS, GARCIA, 2014, p. 16)

Já a economia internacional analisa as relações econômicas que envolvem transações de bens e serviços financeiros (VASCONCELLOS, GARCIA, p. 16). Parte da concepção teórica análoga da divisão social do trabalho aplicado aos Estados sob a ótica das vantagens competitivas de David Ricardo (SINGER, 2000, p. 147). Por meio da formação de blocos econômicos, as balanças (comerciais, serviços, pagamentos) e as taxas cambiais com que os Estados visam estabelecer as relações mercantis internacionais (NUSDEO, 2008, pp. 328/348).

O desenvolvimento econômico é teleologia estatal com vistas ao crescimento. Duas análises são possíveis, a estritamente positiva visando o aumento monetário e produção nacional (PIB) e a normativa, na qual busca melhores níveis de qualidade de vida. Essa área dos estudos econômicos é de extrema valia aos países subdesenvolvidos que possuem estruturas endógenas e exógenas para enfrentar e superar as condições periféricas abordadas no primeiro capítulo. Fábio Nusdeo (2008, p. 362) destaca a importância central das políticas institucionais (tributárias, monetárias, creditícias), além de adaptações institucionais que possam prover o desenvolvimento nacional brasileiro.

As quatro divisões ressaltadas, assim como as dimensões expostas no primeiro capítulo, estão em constante relação. As dinâmicas do complexo econômico afetam as formas de regulações sociais. Por exemplo, o elevado grau de desenvolvimento do comércio internacional por meio da reestruturação do capital na fase do capitalismo flexível alterou profundamente as políticas macroeconômicas keynesianas vigentes durante os anos dourados, que, por sua vez, acarretou, no Brasil, na estrutura de desenvolvimento econômico periférico, nos setores e unidades microeconômicas em condições ainda mais precárias, como a informalidade e a miséria. Posto em termos econômicos, traduz-se o fenômeno do surgimento do setor da economia solidária no Brasil.

O domínio econômico segue a lógica capitalista, pois esse é o fato dado e presente. As teorias de mercado da microeconomia em Adam Smith (1766) operacionalizadas a partir da mão invisível (competição e concorrência) não previu ao longo do tempo a concentração de capital por poucos indivíduos (monopólios e oligopólios), o que afetou diretamente o sistema de preços e a eficiência da alocação dos recursos e bens (VASCONCELLOS, GARCIA, 2014, p. 37).

Daí surgirem as imperfeições de mercado diferentemente do modelo ideal preconizado por Adam Smith, sendo formados pelas “externalidades, informação imperfeita e

poder de monopólio e oligopólio” (VASCONCELLOS, GARCIA, 2014, p. 37). O professor Fábio Nusdeo (2008, pp. 138/170) vem sistematizar o tema em cinco falhas do mercado e, possivelmente, indica também uma sexta falha.

A primeira falha do mercado é a rigidez de mobilidade, o que exprime a rápida e eficiente alocação dos recursos dada uma certa demanda, contudo as implicações físicas, operacionais, institucionais e psicológicas impedem os deslocamentos céleres e automáticos que a produção necessita.

A segunda falha vem a ser a assimetria de informações ou falha de transparência, no qual os produtores possuem maiores informações da mercadoria que o consumidor, podendo induzi-lo a determinadas condutas desejadas pelo vendedor, influenciando na livre escolha consciente (vontade) do consumidor.

A terceira falha se apresenta enquanto estrutural em relação à concentração econômica, na qual há controle dos preços e da produção da demanda social. A quarta falha representa as externalidades promovidas pela falha de sinal, a qual seria o aumento dos custos derivados (externo ou social) de sistemas que não foram previstos durante a produção, por exemplo, a poluição ambiental ou danos e acidentes ao trabalhador durante a execução da atividade econômica. Também podem ser positivas ao gerar aspectos sociais bons, como educação em uma fábrica orientada para a profissionalização de um determinado setor impulsionando o nível de escolaridade daquela região. Em suma, “as externalidades correspondem a custos ou benefícios não compensados pecuniariamente, isto é, transferidos sem preço” (NUSDEO, 2008, p. 157).

A quinta falha expõe a falta de incentivo para determinadas condutas, como por exemplo para os bens coletivos em detrimento dos individuais. É ressaltado pelo autor a lógica hedonista-individualista do capitalismo, por isso um sistema de incentivo seria apto a estimular a prestação de serviços sociais que contemplem um maior número de pessoas. E a provável sexta falha, falha não mais de mercado, mas analítica e institucional, seria os custos de transação, de modo que estruturas institucionais impactam negativamente os mecanismos do mercado. Então, seria necessário rever (o autor alerta sobre o simplismo da análise em pressupor o mau funcionamento institucional) métodos e procedimentos que não ensejariam altos e burocráticos custos de transição sobre o mercado.

Portanto, foi a partir das imperfeições do mercado na análise conceitual e da crise de 1929 seguida da política econômica do *New Deal* (1933-1937) de Franklin D. Roosevelt, que o Estado se legitimou enquanto parte integrante do Domínio Econômico, a partir das externalidades sociais e imperfeições do mercado:

A cada uma delas passaram a corresponder várias ações corretivas por parte do Estado, traduzidas em normas legais e regulamentares de todo o tipo. Escorraçado do sistema econômico pelos postulados do liberalismo, o poder público dele saiu pela porta da frente, mas acabou por reingressas gradualmente pelas porta dos fundos, ou seja, este reingresso não foi sistemático, nem sempre conscientemente desejado, mas fruto de uma necessidade incontornável, à falta de qualquer outra alternativa para lidar com os apontados problemas, E, assim, foi-se acoplado ao processo decisório do mercado um aparelho controlador de caráter burocrático, destinado a impedir as consequências mais indesejáveis do seu funcionamento (NUSDEO, 2008, p. 167).

O domínio econômico se caracteriza pela racionalidade da economia positiva ao promover técnicas e procedimentos quantitativos (matemáticos) em relação às trocas mercantis nas esferas micro e macroeconômicas balizando o *tradeoff* entre necessidades e escassez. Contudo, por estar inserida nas ciências sociais e regular/administrar a casa, o sistema econômico também é normativo, em outras palavras, não há um isolamento técnico-cognitivo dessa ciência para com as demais ciências das humanidades. Dessa forma, há juízos de valores na proposição e tomada de decisões no domínio econômico por parte da gestão pública e da regulação entre mercado e sociedade, o que fez surgir a necessidade de um aparelho que pudesse dirimir as imperfeições do mercado: o Estado e o direito enquanto coordenador e legitimador das políticas econômicas.

Desde já, correlaciona a sistematização do Domínio Econômico à nítida relação com o setor da Economia Solidária e, assim, pretende-se avançar para o campo de regulação jurídica sobre as relações entre mercado e Estado. Primeiramente, incorpora-se a ideia de valores da economia normativa para a consecução dos objetivos sociais para além da esfera privada e do individualismo do autointeresse. É rica a pluralidade econômica no que tange ao setor da economia solidária, possibilitando novas formas de reconfiguração e regulação social entre mercado e Estado.

Destaca-se, também, a ideia das unidades produtivas autogestionárias com a microeconomia e as concorrências de cada nicho de mercado. As razões de haver múltiplas atividades econômicas revelam a importância do estudo microeconômico para balizar condutas e planejamentos que sejam mais coerentes com a realidade de cada setor e localidades esparsas por todo o Brasil. Já a macroeconomia se distingue na proporção de possibilitar instrumentos na aferição das políticas públicas, de modo planejado e fiscalizatório ao impor normas sancionatórias ou promocionais à determinadas condutas econômicas a fim de consolidar e dar unicidade às práticas sustentáveis econômicas, sociais e ambientais.

Por fim, a importância da ideia do desenvolvimento econômico amparado na

realidade das demandas regionais, ou seja, um modelo de desenvolvimento autônomo e emancipador que se alia à ideia do agir localmente e pensar globalmente. Entretanto, o papel periférico e a formação capitalista no Brasil trazem dificuldades que só poderão ser compreendidas com os estudos ordenados em desenvolvimento econômico e comércio internacional.

O domínio econômico capitalista comporta as diversas manifestações sociais e a atuação do Estado. Longe de estar desacoplado aos sistemas sociais, ele é resultante e resultado da interação sistêmica, mas que também se desprende dentro das suas racionalidades sistemáticas. Daí resultar a importância do campo axiológico enquanto coordenador das práticas econômicas visando à justiça social e à solidariedade em detrimento ao individualismo e à tendência de acumulação de capital com vistas, unicamente, ao lucro.

O sistema jurídico é instrumento apto a impor as regulações das relações sociais que já se encontram no sistema econômico, mas não encontram paridades concorrenciais frente ao mercado já consolidado. O Estado no uso de suas atribuições e competências, tem a força estatal de natureza prescritiva para modificar e estabilizar as condutas com fins de preservar os endereçamentos teleológicos constitucionais do artigo 3º da CF/88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O dever estatal se orienta segundo valores que privilegiem uma sociedade livre, justa e solidária através de estruturas que favoreçam o desenvolvimento nacional, a partir da promoção da dignidade humana combatendo a pobreza, marginalização e qualquer outra forma de discriminação. Desse modo, as múltiplas dimensões e relações sociais se plasmam diante da realidade:

Os exemplos podem ser multiplicados para mostrar que, em última análise, o valor econômico de um bem condiciona-se ao tratamento a ele dado pelas instituições vigentes em cada país e em cada época, vale dizer, pelo Direito a ele aplicável, e pois, pelos valores éticos a informarem esse Direito pois não há norma jurídica que não decorra da incidência de um feixe valorativo sobre a realidade. Por aí também se vê o quanto Direito e Economia estão profunda e inseparavelmente entrelaçados e não apenas relacionados (NUSDEO, 2008, p. 55).

O direito e o campo de atuação pertinente à regulação social e a atividade jurisdicional não são irrestritos, não se encontram naturalmente enquanto elementos sociais a-

históricos, ao contrário, são formados por relações sociais materiais e objetivas com vistas à prescrição de condutas queridas ou impostas subsidiadas pela cultura de uma determinada sociedade (GRAU, 2008, p. 20). O direito é ciência positiva que dentro da delimitação contida pelo próprio sistema jurídico se autorreproduz a fim de regular outras áreas das relações sociais.

O professor Lourival Vilanova no livro *Causalidade e Relação no Direito* (2000) traz ricas contribuições no que tange à teoria geral do direito na teoria da normatividade, servindo de propósito para a especificação do domínio jurídico tão importante para a persecução da investigação.

Segundo o autor, a estrutura jurídica se dá por meio da causalidade, esta que em primeiro momento se desenvolve a níveis de abstrações para então, por meio da linguagem adquirir formatos jurídicos, assim “os fatos de cada subdomínio especificam a causalidade, que não perde, por isso, suas propriedades abstratas, as que a elevam ao nível de lei geral da causalidade (VILANOVA, 2000, p. 28). Então, a partir dos elementos concretos e individualizados no tempo-espaço, incide o direito dentro dos suportes fáticos dados, convertendo em fato jurídico.

Decorrem das relações causais diversas implicações. Primeiramente, no campo físico, a causalidade se dá por meio descritivo e sempre se apresenta enquanto necessária ou probabilística de causa e efeito. Diferentemente da concepção jurídica de causalidade que se apresenta enquanto prescritiva de condutas condicionadas à observância ou não da norma, sempre baseados nos modais deônticos: obrigatório, proibido ou permitido (VILANOVA, 2000, p. 64). Pelo fato do direito ser uma ciência social e não estar condicionado a estruturas lógicas de causa e efeito, o direito incorpora a eficácia dentro da estrutura jurídica, pois não há razão da elaboração de normas se elas não possuem o caráter modificativo do dever ser sobre um fato social.

O direito é permeado pela axiologia, na ação prescritiva de um valor ou, então, a negação de um desvalor. Afirma o autor que não há enunciados deônticos com base em premissas fáticas, uma vez que não há juízos de valor na composição de fatos, mas apenas na interpretação social de determinadas condutas correspondendo a certos efeitos. Assim, “o valor é sempre um critério extrafactual de referência, para medir o valor positivo ou desvalor do fato” (VILANOVA, 2000, p. 82). O autor confere, então, à própria seletividade do sistema jurídico na observância dos valores de cumprimento sobre o binômio valor/desvalor do suporte fático, assim garantindo validade ao sistema (VILANOVA, 2000, p.83).

A imposição de um valor a partir dos modais deônticos exige a qualificação da eficácia social da norma sobre o fato jurídico, que corresponde a *n*’s suportes fáticos podendo

gerar *n*'s efeitos jurídicos (VILANOVA, 2000, p. 88). Em outras palavras, por estar no plano social, a relação de causalidade não corresponde à simples simetria entre um pressuposto e uma certa consequência, pois há diversas relações inter e intrassistêmicas que diferenciam o sistema social com a causalidade natural. Por isso, a forma lógica do direito é proposição implicacional (condição hipotética) revelada por meio da metalinguagem jurídica (VILANOVA, 2000, p. 86)

A partir da estrutura do direito que é norma e fato jurídico a ser estrutura hipotética a dar eficácia (nexo causal) da incidência da norma sobre fato social relevante ao mundo jurídico com *n* possibilidades, a eficácia jurídica se torna estrutura necessária a dar função ao sistema normativo, sendo a eficácia provinda dos funtores modais deônticos ao proibir um desvalor de fato, ao obrigar um valor e/ou permitir condutas no campo da liberdade dos indivíduos³⁶. Em suma, por meio da abstração, se tem a referência da norma e a construção de termos antecedentes à termos consequentes regulados e apreendidos pelas estruturas formais do direito, determinando relações jurídicas positivadas com vistas a gerar efeitos a partir dessas relações (VILANOVA, 2000, p. 117).

Conclui-se que o sistema jurídico se localiza dentro das relações humanas de fato, que por meio das condições de validade, tanto na acepção lógica-formal e sintético-material (VILANOVA, 2000, p. 37), adentram ao sistema jurídico operacionalizando através dos modais deônticos a dar efetividade às relações jurídicas positivadas pela metalinguagem num plexo axiológico desejado. Contudo, adverte-se sobre a constante dialética entre a norma e o fato, uma vez que as normas provêm dos fatos e, também, os fatos podem modificar ou extinguir a eficácia social das normas, assim:

As normas não são postas para permanecer como estruturas de linguagem, ou estruturas de enunciados, bastantes em si mesmas, mas reingressam nos fatos, de onde provieram, passando do nível conceptual e abstrato para a concrecência das relações sociais, onde as condutas são como os pontos ou pespontos do tecido social (VILANOVA, 2000, p. 141).

Diante dos ensinamentos de Lourival Vilanova, se vislumbra nitidamente sobre a incidência do domínio jurídico ao sistema social, no qual será ressaltado o domínio econômico. Conforme a abordagem da centralidade do Estado na concepção política, o Estado é fruto das concepções de relação jurídica e das relações de fato, ora sendo sujeito passivo, ora ativo. Em outras palavras, o Estado é fato social que adquire subjetividade jurídica, que se deriva por meio de suas instituições e órgãos enquanto fato jurídico. Portanto, “o quantum do

³⁶ Destaca-se a própria composição da estrutura jurídica em normas primárias e secundárias. Ora, enquanto a norma primária é fato jurídico prescritivo, a norma secundária é que garante a eficácia da norma primária, nesta relação dialética entre as normas, a norma primária só se torna jurídica pelos efeitos gerados da norma secundária (VILANOVA, 2000, p. 176).

Estado, dentro da órbita social, é uma variável histórica” (VILANOVA, 2000, p. 259). Dentro da dialética entre norma e fato social, o Estado refaz suas competências e atribuições dados o tempo e o espaço que o condiciona.

O professor Alysson Mascaro³⁷ (2013), compreende essa função estática do direito e Estado, mas sendo dialeticamente reconduzida a partir dos elementos dinâmicos sociais, pois a estrutura jurídica é conformada pelo Estado, assim mantêm uma relação recíproca de legitimação um com o outro, uma vez que “no que tange à forma, política e direito são duas estruturas insígnies, na operacionalização técnica se agrupam”. (MASCARO, 2013, p. 43). Em outras palavras, a forma política se perfaz por meio do Estado, sendo legitimado pelo instrumento jurídico, aquele que possui força normativa por meio do monopólio da violência para a imposição da sanção da conduta inobservada, como também, para garantir a subjetividade jurídica formal aos indivíduos. A dimensão política é composta por esses dois elementos: o fato social estatal e a técnica normativa que se incorporam na sociedade civil e ao modo de produção capitalista.

Delimitados os domínios jurídico e econômico no decorrer do texto, sustenta-se a tese de que ambos concorrem por um eixo valorativo próprio de cada sistema. Argumenta-se a centralidade do Estado enquanto dimensão política em relação ao domínio econômico na propositura normativa ao corrigir ou amenizar as externalidades negativas e promover externalidades positivas. Em relação ao domínio jurídico, o Estado se perfaz por conformação diante da relação recíproca entre política e direito. Portanto, cada sistema (econômico, político e jurídico) se plasma dentro do grande sistema de comunicação social, dentro da racionalidade da operacionalização de estruturas próprias que se autorreproduzem. Considera-se ainda o constante tangenciamento das operações sistemáticas, assim, a intercomunicação é constante, interpenetrando-se entre si.

Retomando as relações intra e intersistêmicas em Lourival Vilanova (2000), Niklas Luhmann (2009, 2016) expõe pensamento análogo voltado para a teoria geral dos sistemas³⁸. Apresentam-se três fundamentos importantes da sociologia luhmanniana: i) o sistema como diferença; ii) encerramento operativo e autopoiese e; iii) acoplamento estrutural. A partir das elucidações desses fundamentos, busca-se compreender a formação do domínio de

³⁷ Utiliza-se de método diferente de Vilanova. Mascaro se inscreve no método da vertente derivacionista do materialismo-dialético histórico (MASCARO, 2013, p. 13), enquanto Lourival Vilanova propõe-se a análise sistemática com base no direito positivo.

³⁸ Análogo, mas não iguais. Uma semelhança notável entre eles é a reflexão do sistema jurídico. Enquanto Lourival Vilanova nega uma relação reflexiva do direito, já Luhmann vem argumentar que o sistema jurídico é reflexivo na distinção das operações sistemáticas.

cada sistema, a estruturação dos sistemas validados dentro de sua racionalidade e, por fim, a constante intercomunicação sistêmica que permite o aspecto dinâmico desse método.

Introdutoriamente, destaca-se o pensamento de Niklas Luhmann a partir da insuficiência do pensamento cartesiano, uma vez que o modelo racional da divisão das ciências não se conforma às estruturas lineares do método plano cartesiano. Na verdade, os sistemas e as ciências se apresentam muito mais complexas do que simples coordenadas dentro de suas racionalidades, os sistemas estão plasmados dentro do grande sistema de comunicação social que, ao mesmo tempo, fornece as estruturas aptas para o desenvolvimento de cada sistema, mas também está em constante intercomunicação com os demais sistemas. Luhmann (2009) destaca a importância de um método de averiguação sistêmica para as sociedades complexas e hiperespecializadas, propõe, então, um método capaz de verificar as próprias estruturas sistemáticas dentro do grande complexo social: a sociedade.

Ainda em nível introdutório, as pesquisas de Luhmann (2009) derivam-se da complementação dos estudos do seu orientador, Talcott Parsons (1951), sobre o funcionalismo estrutural. Luhmann parte da conclusão de Parsons de que “a sociedade não é possível, sem estar previamente integrada sob a forma de sistema” (LUHMANN, 2009, p. 43). Contudo, Luhmann vai além, parte da crítica do sistema hermético e funcionalista de Parsons para recriar e complementar a teoria dos sistemas com a elaboração de um método capaz de verificar as complexidades dos múltiplos sistemas que compõem a sociedade atual em sistemas abertos.

Após essas pequenas considerações a respeito da gênese do pensamento de Luhmann sobre a teoria dos sistemas, avança-se para compreender a formação dos sistemas em relação ao ambiente. Conforme apontado anteriormente, a afirmação de que “o sistema é a diferença resultante da diferença entre sistema e meio” (LUHMANN, 2009, p. 81), isto se deriva da premissa de que os sistemas são abertos e também se operam a partir da distinção das operações entre os sistemas.

Em outras palavras, os sistemas se encontram no mesmo meio, contudo, conforme os sistemas vão inflando, acabam colidindo com outros sistemas, de modo que, a partir das operações efetuadas entre os sistemas, poderão surgir subsistemas. No caso:

O sistema do direito é, para insistir nesse aspecto crucial, um subsistema do sistema da sociedade. Sendo assim, a sociedade não é simplesmente o ambiente do sistema legal. Em parte, ela é mais, à medida que inclui operações do sistema jurídico, e em parte, menos, à medida que o sistema do direito tem a ver também com o ambiente do sistema da sociedade, sobretudo com as realidades mentais e corpóreas do ser humano, e também com outras condições, que podem ser físicas, químicas e biológicas, dependendo dos extratos que o sistema do direito declarar juridicamente relevantes (LUHMANN, 2019, p. 74).

É a partir da análise dos sistemas abertos e a diferença entre o sistema e o ambiente que surgem os conceitos de hetero e autorreferências. Ora, partindo da análise weberiana do observador e do objeto, Luhmann se preocupa com o papel do observador no processo de apreensão do objeto. Então, o autor ressalta que há uma perspectiva externa do observador (meio) sobre um determinado sistema. Essa análise certamente será incompleta, pois o observador não conhece as operações internas do sistema que validam as próprias estruturas sistemáticas. Assim, o autor conclui que a autorreferência é a operação interna do sistema sobre ele mesmo e a heterorreferência são as operações que acontecem no meio e se englobam enquanto operações necessárias, perpassadas pelas operações de distinção, que garantem informações importantes para a reprodução do sistema (LUHMANN, 2009, p. 89)

A partir dos elementos postos, avança-se para o processo do encerramento operativo e a autopoiese. Inspirado pelo professor e teórico Humberto Maturana (1928-2021), Luhmann traz dos conceitos da biologia molecular a autorreprodução das células, a definição que apenas as estruturas moleculares são capazes de expor as causalidades resultantes em seus processos operativos. O observador enquanto interpretador externo ao sistema não compreende a totalidade das relações postas (LUHMANN, 2009, pp. 133-137). É por meio da autorreferência contida do sistema, a seletividade dos elementos importantes a serem incorporados ao seu interior. Assim se faz o encerramento operativo, no qual a atividade de autorreprodução dos elementos constitutivos delimitados pelo sistema possibilita as operações internas da autopoiese.

Por exemplo, somente a linguagem de um sistema é capaz de elucidar conceitos operativos para a autorreprodução, assim só o direito pode dizer o que é uma norma e um fato jurídico, pois a definição desses elementos é constitutiva do sistema jurídico e parte dele a análise e definição por autorreferência (LUHMANN, 2019, p. 44). Em síntese, ao mesmo tempo que os sistemas se limitam (encerramento operativo), também distinguem os elementos necessários para a sua autorreprodução (autopoiese).

O processo de acoplamento estrutural, permite aos sistemas estar sempre se alterando por meio do ambiente que os abrange (o grande sistema da comunicação social). Se considerarmos apenas as estruturas internas da reprodução sistemática, há um estruturalismo não modificativo e que iria se perpetuar, então a abertura do sistema traduz o processo de heterorreferência de comunicação entre os sistemas (LUHMANN, 2009, p. 137). Então, é impossível entender o acoplamento estrutural sem compreender a autopoiese, vez que “pressupomos que a unidade de um sistema só pode ser produzida e reproduzida por esse

próprio sistema mediante fatores no próprio ambiente” (LUHMANN, 2019, p. 45).

As informações contidas no ambiente podem ou não interferir em uma unidade de sistema, o que é determinado pelo próprio sistema que o seleciona. Se essas trocas informacionais se desenvolverem a níveis complexos, poderá, então, surgir um outro sistema enquanto diferença entre os sistemas anteriores. Como se observa, os três fundamentos se intercomunicam, mas também possuem suas operações próprias fixadas.

A teoria geral dos sistemas traz um método capaz de dirimir as incertezas sociais, uma vez que orienta os estudos para a compreensão das operações possíveis resultantes da lógica sistemática. Luhmann, no livro *O direito da sociedade* (2019), analisa, especificamente, o sistema jurídico, e propõe que “somente o próprio direito pode dizer o que o direito é” (LUHMANN, 2019, 2019, p 67).

Na visão do autor, o direito é estrutura que legitima (ou qualifica juridicamente) o que deseja, por mais que haja intensas interferências do ambiente sobre o direito, apenas o direito decide o que é ou não é jurídico (LUHMANN, 2019, p. 122). Em suma, o sistema jurídico em sua codificação binária (lícito e ilícito) restringe a heterorreferência, pois operações não seletivas pelo sistema jurídico podem acabar desnaturando o próprio sistema. Portanto,

Aberto às influências do meio externo que passam pelo processo de seleção realizado pelo código direito/não direito, juridicizando os elementos do meio que passam a integrar sua estrutura e servem de aparato para a manutenção da sua auto-referenciabilidade. Fechado no sentido de auto-referencialidade operativa, isso é, o direito se auto-regula através da sua identidade (código binário). Nesse sentido, a “clausura autopoietica do sistema jurídico não implica necessariamente uma espécie de autismo sistêmico do mundo jurídico, mas funciona justamente como condição de sua abertura aos eventos produzidos no respectivo meio envolvente (TRINDADE, 2008, p. 85).

O observador ou pesquisador jurídico deve estar apto a compreender as manifestações sociais e as congruências possíveis para a absorção ao sistema jurídico. Aqui se reafirma a necessidade intrínseca da interdisciplinaridade para proposições ou intervenções para a disciplina do direito.

Prossegue-se ao correlacionar os estudos de Lourival Vilanova (2000) aos de Niklas Luhmann (2009, 2019). Ao expor a delimitação do domínio jurídico a partir das estruturas, faz-se uma comparação paralela entre os autores, das relações intrasistêmicas com a autopoiese e as relações intersistêmicas com o acoplamento estrutural. A conclusão exposta traduz o caráter estático do direito ao permitir a entrada de outros elementos provindos do sistema de comunicação social para o seu interior. Por meio do processo de autopoiese, o sistema jurídico reconhece a validade e a legitimação de uma dada hipótese fática a compor a

sua estrutura. Já por meio do processo do acoplamento estrutural há os aspectos dinâmicos da ciência jurídica ao reconhecer a importância de determinadas operações do meio social que influenciam e compõem o direito em sua auto-poiese. Portanto, os dois processos ocorrem simultaneamente, na incorporação de novos elementos sociais ao jurídico, sendo este que irá legitimar e validar os elementos segundo a sua racionalidade.

Avança-se ao expor o (sub) sistema jurídico econômico que é resultado constante entre economia e direito, plasmado pelo poder decisório político, que se apresenta nos últimos séculos enquanto forma-política estatal, percorrendo toda a dimensão social (GRAU, 2008).

Conforme exposto, o tempo e o espaço dados são determinantes para a composição dos sistemas, sendo que o domínio econômico jurídico se baliza por meio do sistema econômico capitalista. Impossível seria negar a presença dos valores liberais na Constituição; contudo, há presença de outros endereçamentos, tais como a justiça social, a solidariedade, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem-estar sem preconceitos e discriminações permitem garantir ao Estado, por meio de suas atribuições e competências, o poder normativo prescritivo de condutas que garantam a efetividade jurídica, tanto material quanto formal, dos objetivos descritos.

Por exemplo, dentro da divisão da ciência econômica em micro e macroeconomia, ilustram-se leis importantes no arcabouço jurídico que visam diminuir as externalidades negativas do mercado. Conforme aponta Vasconcellos e Garcia (2014, pp. 37/40), o Código de Defesa do Consumidor (lei nº 8.078 de 1990) busca minimizar a discrepância de poder entre o produtor/fornecedor e o consumidor vulnerável ao conceder um sistema de proteção apto a dirimir as divergências de informações (assimetria de informação) e, também, ao expor informações aos consumidores de certas externalidades negativas decorrentes da produção de mercadorias. Outro exemplo a nível microeconômico são as leis de defesa da concorrência e as instituições responsáveis por regular tais relações, tais como o Sistema Brasileiro de defesa da Concorrência (SBDC), promulgado pela lei nº 8.884 de 1994, e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia criada em 1994, com objetivos de evitar a concentração de poder econômico em certos setores, impedindo abusos na esfera social.

Os autores prosseguem a análise em nível macroeconômico, uma vez que as políticas monetárias, cambiais e fiscais, conjuntamente ao comércio internacional, irão direcionar políticas que afetam todo o território nacional, implicando, também, na política de desenvolvimento econômico, o que denota a importância do fortalecimento institucional-

jurídico para a orientação e cumprimento dos dispositivos constitucionais. Em suma, “as normas jurídicas buscam, em última análise, regular as atividades econômicas, no sentido de tornar os mercados mais eficientes (função alocativa) e buscar melhor qualidade de vida para a população como um todo (função distributiva)” (VASCONCELLOS, GARCIA, 2014, p. 42).

Assim, “o que caracteriza as normas que dispõem sobre a ordem econômica é o seu conteúdo capaz de influenciar a vida econômica” (DERANI, 2007, p. 40). Para tanto, o direito é instrumento político imprescindível utilizado para compor normas que possam fazer a economia funcionar com segurança e previsibilidade, conforme as proposições weberianas institucionais, ao garantir funcionalidade aos sistemas sociais. Entretanto, adverte-se:

Não se deve confundir, reitero, a relação do sistema econômico com a formação do direito econômico como mera economização do direito. A análise dos aspectos econômicos de uma sociedade é importante para a identificação, em todas as suas consequências, do ponto de partida do direito econômico, o porquê e o para quê de sua existência. Sendo o direito econômico formado pela ordem econômica reinante numa sociedade, ao mesmo tempo em que a conforma, faz com que um direito econômico na antiga economia socialista não seja o mesmo de um país da Europa Ocidental, que, por sua vez, não se assemelha com o dos Estados Unidos, **e, muito menos, com o direito econômico de um país tão cheio de contradições como o Brasil**. Portanto, o direito que aqui se estuda é um específico direito envolvido com uma particular situação histórica que é o direito brasileiro” (DERANI, 2007, p. 42, grifo meu).

Amplia-se a tarefa do legislador e do gestor público na interpretação dos suportes fáticos econômicos e o direcionamento almejado pela constituição. Ora, reduzir o direito e os valores sociais dentro da conformação única liberal do individualismo, da propriedade privada e da competição é perpetuar as condições sociais existentes, positivando ora aqui, outra ali, normas que garantam a reprodução de um sistema de contradições sem a priorização do coletivo, este baseado na solidariedade e na inclusão socioeconômica. Isso ocorre, “pois, o direito se nutre dos relacionamentos sociais, consequentemente das relações econômicas, e ele não apenas os reafirma como também os produz” (DERANI, 2007, p. 44).

A economia, portanto, dentro dos modais deônticos, está inserida no campo da permissão, apenas as externalidades negativas refletem normas proibitivas ou obrigatórias. Contudo, a eficácia social enquanto pressuposto jurídico deve realçar condutas que vai além do aspecto econômico tradicional. Para tanto, o sistema jurídico econômico deve promover as normas de estrutura promocional, sem largar o modelo punitivo. Tendo isso em vista, as normas promocionais refletem, em larga escala, os meios possíveis e efetivos para alcançar o setor da economia solidária, positivando manifestações do mundo do ser e incentivando condutas positivas que sejam socialmente e ambientalmente sustentáveis

2.2 AS DESIGUALDADES SOCIECONÔMICAS E A INFORMALIDADE ECONÔMICA

O domínio econômico se expande para as demais áreas da reprodução social. As externalidades negativas promovidas pelo sistema econômico capitalista geram descompassos sociais, dentre elas a desigualdade socioeconômica e a informalidade, no qual sem um sistema de regulação conduz ao aumento da concentração de renda por parte de alguns indivíduos em detrimento da maioria e que encontram nos setores informais a possibilidade de exercer a atividade econômica.

A produção de desigualdades além de acometer determinadas regiões, também se estabelece dentro de pequenos espaços e localidades. Os níveis de desigualdade são estabelecidos segundo as estruturas de cada região, por exemplo, nos grandes municípios se observa um grande contingente de pessoas em condições precárias de vida, própria do processo de urbanização (desde a Revolução Industrial do século XVIII se tem esse fenômeno). Já no meio rural, com o atual avanço da tecnologia do agronegócio, constata-se uma homogeneidade na desigualdade, seja pela falta de acesso ao mercado devido à falta de competição ou a concentração de terra que impede desde a gênese o desenvolvimento da atividade econômica.

Diante das diversas consequências advindas do processo de desigualdade social, faz-se o recorte do fenômeno típico dos centros urbanos: a informalidade (SANTOS, 2004). No que tange ao campo, a pauperização da produção familiar agrícola é a tendência da política extrativista-exportadora brasileira baseada no avanço do agronegócio e o arrendamento de terra aos produtores locais (ANDRADES, GANIMI, 2007; MENDONÇA, 2005). Conclui-se pela inseparável correlação das causas e efeitos entre desigualdade e informalidade na dinâmica entre campo e cidade.

As desigualdades sociais são resultantes ou estruturais do projeto capitalista de acumulação e concentração de capital, o fator histórico é determinante a apreender o fenômeno da informalidade em si. Paul Singer (1982) ao analisar o processo de urbanização compreende a cidade e o campo enquanto dialéticas na formação de zonas periféricas e marginalizadas, pois o projeto de urbanização ocorreu semelhante ao campo tanto nos aspectos sociais quanto econômicos. Este projeto se deriva na dupla valoração do solo urbano, uma vez que é meio produtivo (valor de uso), mas também carrega em si o valor de troca (valor de mercado), fenômeno este que se torna cada vez mais especulativo. Como resultado, houve a centrifugação das populações mais pobres ao redor das cidades, locais no qual a prestação de

serviços era carente, além de garantir maiores rendimentos aos proprietários urbanos³⁹ (SINGER, 1982, p. 22).

A relação entre subdesenvolvimento e a formação da economia urbana também é esboçado por Milton Santos no livro *O Espaço Dividido* (2004), no qual ilustra a divisão de dois circuitos econômicos contrastantes (inferior e superior). Devido ao processo incompleto de industrialização dos países subdesenvolvidos, houve a ruptura geográfica em dois espaços divididos, o circuito superior caracterizado pela produção industrial patrocinado pelo Estado em favor das elites locais. E, opostamente, o circuito inferior é absorvido pela mão de obra excedente e precária no qual destacam as formações familiares e comunitárias de consumo e serviços. No processo de modernização que se verifica a transferência dos processos produtivos do circuito superior para o circuito inferior. É na dialética espacial entre os circuitos que se constata a formação da economia urbana. O circuito superior apenas está apto a desenvolver riqueza às custas do empobrecimento do circuito inferior (SANTOS, 2004, p. 369).

Os desdobramentos das desigualdades sociais impactam todas as esferas de sociabilidade, no campo e nos centros urbanos. O contexto agrário do subdesenvolvimento primário-exportador é que se potencializa os canais de informalidade nos centros urbanos. Portanto, a relação entre as dimensões econômicas, políticas e sociais permeiam os espaços geográficos, promovendo as desigualdades sociais.

Conforme destacado no item 1.1.3, para Armando Boito Jr. (2002, 2012), a desregulamentação social e econômica do período neoliberal apenas reforça os aspectos de exclusão espacial e dos serviços essenciais públicos ou dos direitos fundamentais. O processo de mercantilização dos direitos sociais, sobretudo nas áreas de saúde e educação, ratifica a ausência do Estado nos espaços públicos ao privatizar os setores estratégicos ou, então, desestruturar financeiramente e administrativamente de tal forma que sustente o discurso de ser a prestação dos serviços pelo Poder Público um passivo econômico incontornável. As desigualdades sociais juntamente com o avanço neoliberal no Brasil a partir de 2015 se interrelacionam ao intensificar a marginalidade social de grupos de indivíduos frente aos serviços básicos que devido à diminuição dos postos de trabalho formal, acabam encontrando na informalidade a única forma de garantir o seu sustento.

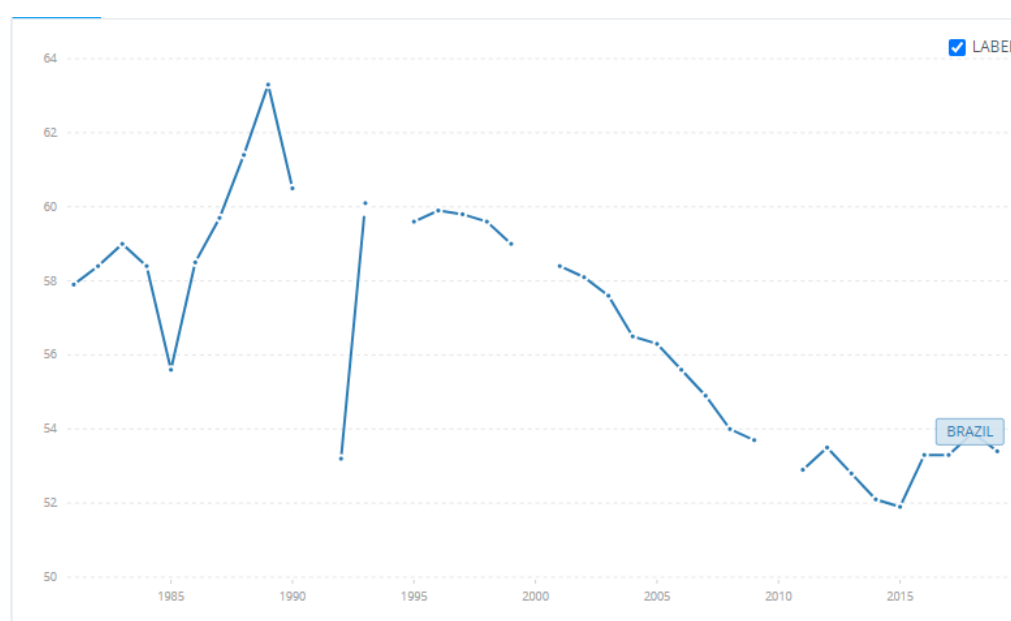
Para a ratificação do argumento posto, traz-se estudos realizados pelo IBGE

³⁹ Em termos de literatura, as obras de Graciliano Ramos destacam o realismo campestre do rural brasileiro e as dificuldades impostas sobre o arrendamento da terra e a miséria no campo, vide *Vidas Secas* (1937). Já, na obra *O Cortiço* (1890) de Aluísio Azevedo, inserida dentro do realismo literário, destaca o fim da escravagismo e a formação de cortiços pelas populações mais pobres na até, então, capital do Brasil – Rio de Janeiro.

em relação ao aumento da desigualdade social, a informalidade da economia urbana e da concentração de terras no campo.

O aumento das desigualdades sociais em âmbito nacional pode ser equacionado na relação da riqueza nacional, o Produto Interno Bruto (PIB)⁴⁰ e a distribuição frente aos indivíduos da nação: PIB per capita⁴¹. Contudo, tal indicador não possui a grandeza de equacionar as desigualdades sociais, pelo fato da conta ser simplesmente o PIB/população. Para tanto, propõe-se analisar o Coeficiente de Gini⁴² enquanto indicador das desigualdades sociais expõe:

Gráfico 1 - Coeficiente de Gini do Brasil (1981-2019):



Fonte: World Bank (2021, Banco Mundial).

O Gráfico 1 convalida a argumentação esboçada ao apresentar os momentos históricos de crescimento econômico brasileiro e a volta do aumento da desigualdade social a partir de 2015. Como consequência da má distribuição de renda enquanto projeto da

⁴⁰ Segundo o IBGE, o PIB é “A soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano” (IBGE, 2019).

⁴¹ “Este indicador fornece valores per capita para o produto interno bruto (PIB) expresso em dólares internacionais correntes convertidos pelo fator de conversão da paridade do poder de compra (PPC). O PIB é a soma do valor bruto adicionado por todos os produtores residentes no país mais quaisquer impostos sobre produtos e menos quaisquer subsídios não incluídos no valor dos produtos. O fator de conversão é um deflator de preço espacial e conversor de moeda que controla as diferenças de nível de preço entre os países. A população total é uma população no meio do ano com base na definição de fato de população, que conta todos os residentes, independentemente do status legal ou cidadania” (THE WORLD BANK, 2021, tradução minha).

⁴² Segundo o IPEA (2016), o coeficiente de Gini: “Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula) (IPEA, 2016).

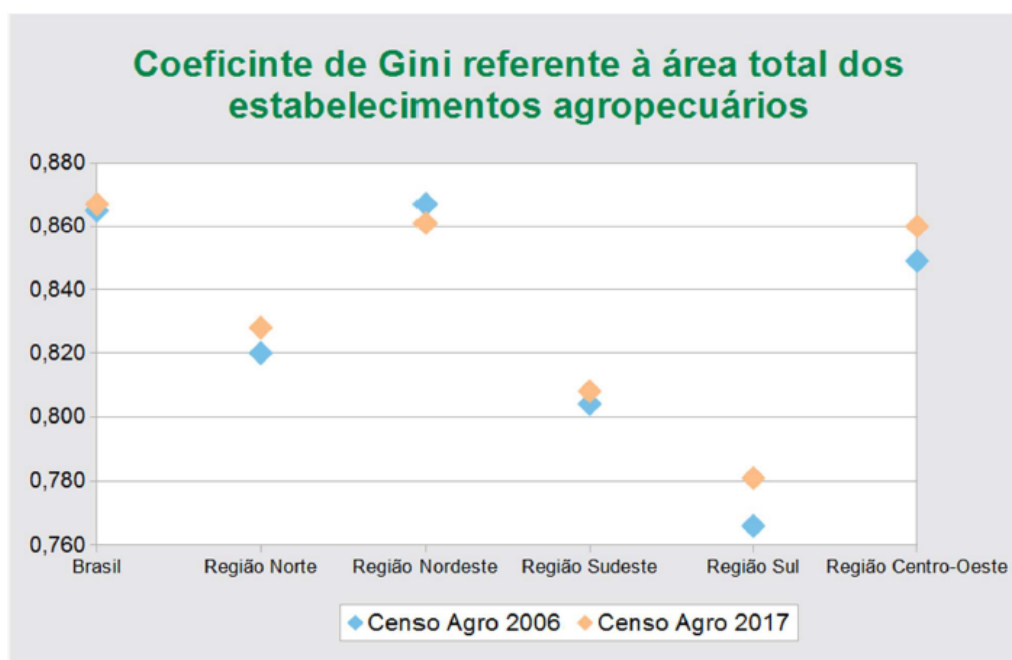
desregulamentação social e econômica, acompanhada do desemprego e da precarização das relações de trabalho, a marginalização social é agravada nos últimos anos, consolidando a concentração e especulação dos espaços rurais e urbanos, além da exclusão política e econômica dos grupos vulnerabilizados, somado à dificuldade do acesso aos direitos sociais básicos.

A realidade do campo, destaca-se a concentração de terras enquanto fator a compor as desigualdades sociais na ruralidade. A partir do censo agropecuário realizado em 2017 pelo IBGE, foram apresentados estudos mais variados sobre a ocupação do campo no Brasil. Destaca-se a concentração fundiária no Brasil:

Se, por um lado, 81% dos estabelecimentos agropecuários no país tinham até 50 hectares, por outro, eles ocupavam apenas 12,8% da área total dos estabelecimentos no Brasil. No outro extremo, apenas 0,3% do número de estabelecimentos tinham mais de 2.500 hectares, porém chegavam a ocupar 32,8% da área total dos estabelecimentos agropecuários do país (GUIMARÃES, 2020, online).

A questão fundiária no Brasil é discutida há muito tempo, inclusive por atores sociais enquadrados dentro da dinâmica da economia solidária, por exemplo, o MST. Inclusive, as desigualdades sociais no campo por serem tão fortes, apresentam os maiores níveis de desigualdade. Utiliza-se, novamente, o coeficiente de Gini para demonstrar a desigualdade no Brasil, neste momento, o IBGE (2017) traz o gráfico em relação à realidade no campo:

Gráfico 2 – Coeficiente de Gini referente à área total dos estabelecimentos agropecuários



Fonte: IBGE, Censo Agro 2017.

O gráfico apresenta números bem próximos ao coeficiente 1, o que indica uma forte desigualdade social no campo. As peculiaridades regionais também se destacam ao visualizar o coeficiente brasileiro próximo ao 1, sendo que apenas a região sul (com forte tradição do cooperativismo e da agricultura familiar) apresenta o melhor índice. Aponta-se a diferença entre os censos de 2006 e 2017 e o aumento das desigualdades na estrutura fundiária nacional. Outro dado contido no censo agro de 2017 foi a participação das terras arrendadas que passou de 4,5% da área do total em 2006 para 8,6% em 2017 (IBGE, 2017, p. 19).

Nos espaços rurais se observa o avanço do agronegócio e a tendência de concentração fundiária. Praticamente o campo foi apropriado pelo modelo extrativista-exportador enquanto consequência da divisão internacional do trabalho. Um dos efeitos no campo jurídico é a antiga lei de cooperativismo (Lei nº 5.764 de 1973) que se mantém até os dias atuais⁴³. É comum na literatura de economia solidária haver a nítida diferença entre cooperativas produtivas do campo com as de economia solidária ou cooperativas populares (GAIGER, 2019; KRUPPA, 2013; VERAS NETO, 2010). No campo há uma política nacional centralizadora e hierarquizada do cooperativismo aos moldes militares, estimulando o “cooperativismo de matriz tradicional associado ao capitalismo selvagem vigente em nosso país, que abrange desde as gato e fraudo cooperativas, do agronegócio do setor primário aos

⁴³ As distinções do cooperativismo são observadas em quatro modalidades no Brasil: i) cooperativas de produção ou de trabalho; ii) cooperfraudes ou pseudocooperativas; iii) cooperativas que atuam como empresas capitalistas e; iv) cooperativas agrícolas ou agroindustriais na perspectiva da economia solidária (MORAIS et al, 2011, pp. 78/79). A primeira modalidade reflete o movimento histórico em busca de trabalho e renda. Trabalhadores excluídos das relações formais de emprego buscam na forma cooperativa a alternativa para se organizarem e poderem trabalhar. Apresentam-se na precariedade da não-vinculação trabalhista, o que acaba reduzindo os direitos e, normalmente, devido à falta de consumidores próprios, acabam produzindo para empresas capitalistas de bens e serviços. A segunda modalidade é a manifestação juridicamente mais preocupante, uma vez que utilizam a personalidade jurídica cooperativa para falsear as relações de trabalho. Diferentemente da primeira, em que o elo entre empresa e capitalista está na subordinação da compra e venda, as cooperfraudes são exemplo de fraude das relações trabalhistas, pois se estabelecem a partir dos próprios empregadores e não dos empregados. A preocupação no que tange a essa modalidade é tão séria que o Ministério Público do Trabalho busca intervir nessas fraudes. Inclusive, a Lei de Cooperativas de Trabalho (Lei nº 12.690 de 2012) tem em vistas a fiscalização e mecanismos para impedir manobras na legislação trabalhista. A terceira modalidade é hegemônica no campo rural brasileiro. As cooperativas capitalistas apresentam um grupo diretório que compartilha dos princípios cooperativas, mas se distanciam na finalidade. A busca do lucro assentada sobre a exploração do trabalho subordinado é a principal característica desses empreendimentos, sendo totalmente descartada enquanto modelo para a economia solidária. Por fim, a quarta e última modalidade, também chamada de cooperativas populares, traz a perspectiva da economia solidária assentada sobre os pilares do cooperativismo. A diferença entre esta última modalidade para as demais é materializada pela constituição da organização dos atores sociais dentro do processo de luta e emancipação política, por exemplo, a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Família e Economia Solidária (UNICAFES), a União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária (UNISOL), a União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias (UNICOPAS) e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária (CONCRAB) concretizam os interesses de grupos marginalizados pela estrutura fundiária e política brasileira (KRUPPA, 2012, pp. 34/35). Esses movimentos fizeram parte do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), ao afirmar os princípios da Economia Solidária e a coalizão tanto dentro quanto fora da estrutura estatal ao promover os interesses das classes vulnerabilizadas frente aos interesses dos grupos hegemônicos.

processos da terceirização no setor de serviços” (VERAS NETO, 2011, p. 194).

As agriculturas familiares encontram papel subordinado ao capitalismo rentista e extrativista no campo rural, restringindo a alguns benefícios de crédito via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Parece haver um espaço delimitado para a produção familiar, quando essas buscam se unir para poder competir em formato cooperativo, esbarram, para além dos problemas econômicos, na dificuldade política imposta pela Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), tanto na formalização quanto na participação e elaboração de políticas voltadas ao setor (GAIGER, 2019, p. 77).

Nesses lugares perdidos do interior rural do país ou de periferias urbanas, populações vivem em circuitos sociais e econômicos periféricos, sem importância sob a ótica da economia capitalista moderna, mas de valor inestimável como repositórios de formas solidárias de vida que se alimentam da coesão social primária e transpõem a sistemas mais amplos, sustentados na reciprocidade (GAIGER, 2014, p. 20)

Há de se mencionar a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021) apresenta dados da população ocupada e do desemprego. A taxa de desemprego⁴⁴ é de 14,2% no trimestre encerrado em janeiro de 2021, o que equivale a 14,3 milhões de pessoas, sendo que não são incluídos os 5,902 milhões de desalentados⁴⁵ (VALOR, 2021). Esse é um novo recorde do desemprego da série histórica iniciada em 2012. Tais dados explicam o momento crítico que o Brasil vive economicamente e, conseqüentemente, a informalidade torna-se o meio de grande parte da população buscar os recursos para custear as necessidades básicas, uma vez que o mercado formal não oferece oportunidades de trabalho.

A economia informal urbana segundo o IBGE (2005) consiste em “proprietários de negócios informais (trabalhadores por conta própria e pequenos empregadores com até 5 empregados), com 10 anos ou mais de idade, ocupados em atividades não-agrícolas e moradores de áreas urbanas”, também se destaca a “quase inexistência da separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção”, exclui-se os empregados domésticos.

Definido o setor da informalidade urbana, destaca-se que entre 1997 a 2003 houve um número crescente de 9.580.840 empresas para 10.525.954, o que representa um aumento de 10% nos anos destacados⁴⁶. Durante os anos de 2003 a 2015, houve um aumento dos números de trabalhadores com carteira assinada e uma diminuição da distância entre os

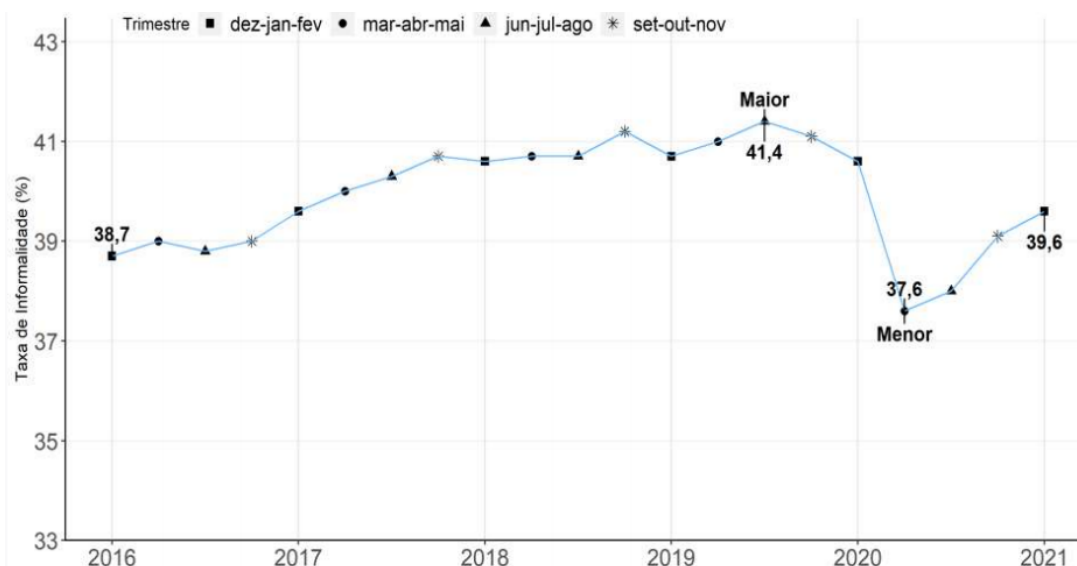
⁴⁴ Pessoas de 14 anos ou mais que buscaram emprego sem encontrá-lo.

⁴⁵ Refere-se as pessoas que gostariam de trabalhar, mas desistiram de procurar emprego.

⁴⁶ Referenciou-se ambas as datas, pois foram os estudos específicos do IBGE sobre a Economia informal urbana.

números da economia formal e informal⁴⁷. Contudo, a partir de 2016, a informalidade volta a crescer, conforme apresenta o gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Taxa de Informalidade da população Ocupada (%)



Fonte: IBGE. Pnad Continua (2021).

Os dados do IBGE acima apresentados apontam que a informalidade voltou a aumentar, devido à forte crise no mercado no ano passado, inclusive, em decorrência da grave pandemia da Covid-19. Muitas pessoas não tiveram condições sequer de exercer a atividade informal (período que revelou a menor taxa de informalidade). Assim, das 86 milhões da população ocupada, 34,118 milhões de pessoas encontram-se na informalidade (39,6%).

Assim, campo e cidade se intercomunicam, enquanto a pauperização no campo é fenômeno a homogeneizar a desigualdade no campo, a informalidade se apresenta enquanto fenômeno próprio do processo de urbanização.

A mesma realidade se refaz na dinâmica dos empreendimentos de economia solidária, conforme apontam os estudos do DIESSE (2015) a respeito do aumento dos números dos EES durante os anos de 2003 a 2015, período que remonta a autuação dos tempos áureos do SENAES e das políticas públicas de Economia Solidária. Contudo, mesmo assim:

A análise dos empreendimentos informais de acordo com sua atividade econômica principal e área de atuação reforça a percepção de que a informalidade se tornou predominante entre as unidades produtivas da economia solidária a partir dos últimos 10 anos (2004 a 2013), particularmente nas áreas urbanas (DIEESE, 2015, p. 41).

⁴⁷ Uma das causas vistas pela Dieese é: [...] que o governo federal busca a inclusão social via políticas de geração de trabalho e renda, contribuindo para a redução das taxas de desemprego e do trabalho informal enquanto seriam criadas condições para elevar a renda do trabalhador” (DIEESE, 2015, p. 57).

A informalidade se apresenta enquanto limitador das próprias dinâmicas da superação do modelo tradicional, os estudos do DIEESE evidenciam a relação entre informalidade e a persecução dos princípios, objetivos e diretrizes da economia solidária, tais como: i) acesso e permanência no mercado; ii) número de pessoas; iii) periodização das assembleias (democracia deliberativa) e; iv) participação política. Portanto,

Ser informal, em uma economia capitalista, entretanto pode trazer muitas limitações ao desenvolvimento de qualquer atividade econômica. Deve-se destacar que ser informal não significa ser automaticamente precário, embora essa condição esteja mais vinculada a essa posição mais fragilizada de acesso aos mercados abertos ou institucionais. Sem uma condição de formalidade juridicamente adequada, o empreendimento passa a ter dificuldades de assumir responsabilidades legais diante de órgãos públicos e privados, o que impõe, portanto, barreiras não triviais para seu crescimento e desenvolvimento sustentável (DIEESE, 2015, p. 58).

As desigualdades sociais, refletem tanto nos espaços urbanos quanto nos rurais. Os dados do SIES (2013) apontam as localidades em que se encontram os EES, sendo que do total de 19.708 dos EES, 10.793 se localizam no meio rural, 6.856 nos centros urbanos e 2.058 em áreas rurais e urbanas. Entre as atividades econômicas desenvolvidas pelos EES são as produtivas que correspondem ao maior número (11.081), isso se deve ao fato de grande parte dos EES serem associações de agricultores familiares⁴⁸ (DIEESE 2015, p. 31).

O processo de concentração e acumulação do capital gera as desigualdades sociais e que, por sua vez, manifestam-se na informalidade nos espaços urbanos. Trata-se de um processo contínuo, apenas reformulações políticas dentro e fora do Estado podem alterar a conjuntura que está posta. Assim também, o setor da economia solidária surge no seio de contradições da acumulação capitalista e é resultado das desigualdades sociais, promovendo formas de sustento com base no trabalho autogestionário e familiar dos que se encontram nessas situações. É a partir da constatação empírica de Coraggio (2011) e Razeto (2006) dentro dos circuitos inferiores, que surge a denominação de economia popular. Em outras palavras, o circuito inferior é onde se apresenta a economia popular, sendo intensificada a partir da agenda neoliberal e do aprofundamento da interdependência (reciprocidade e domesticidade) dos atores sociais em busca da sobrevivência (reprodução simples da vida).

Nos espaços urbanos, a informalidade é uma das representações da desigualdade social⁴⁹. Coraggio (2011) indica que as frações de economia popular surgem na

⁴⁸ Interseccionando as razões políticas e econômicas, o PRONAF ajudou positivamente a aumentar os números dos agricultores familiares na participação da produção de alimentos no Brasil, compondo grande parte das EES (DIEESE, 20015, p. 56).

⁴⁹ O geógrafo Milton Santos no livro *O Espaço Dividido* (2004) expõe os circuitos da economia urbana nos

composição precária destes espaços informais⁵⁰, seja de trabalho ou pequenas comercializações comunitárias. Segundo Gaiger (2014, p. 12), são esses processos de informalidade urbana que diferenciam a Europa da América do Sul, por isso os indicadores e os processos entre os continentes precisarem de tratamento diferenciados, inclusive jurídico.

Outro ponto de destaque entre informalidade e o setor da economia Solidária é que a segunda é tomada enquanto manifestação organizacional da primeira. Conforme o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (DIEESE, 2015) houve um aumento da informalidade das EES mesmo durante o período dos anos 2000, no qual se iniciava uma política nacional do setor.

De certo, a informalidade é um obstáculo tanto ao mundo jurídico quanto aos empreendimentos. Revela-se ser, então, a construção conjunta entre empreendimentos solidários e o uso normativo correspondente às essas realidades enquanto motivação de combater a informalidade e a exclusão socioeconômica.

No mundo do ser, o plano fático, apresenta a razão de haver grande contingentes de organizações solidárias na informalidade, segundo Paul Singer (DIEESE, 2015, p. 30) é que o fenômeno apresentado se deriva do contexto neoliberal de desregulamentação. Compreender o fenômeno em si promove elementos cognitivos capazes de pensar proposições jurídicas em torno deste setor.

Por fim, o domínio econômico constitucional é permeado pelo dever teleológico no art. 3º ao combate às desigualdades sociais e erradicação da marginalização (inciso III), como também promover o bem de todos (inciso IV) e a dignidade da pessoa humana como fundamento da República no art. 1º. Desse modo, o inciso VII do art. 170 traz oportunamente a compreensão da realidade a partir do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais enquanto objetivo a ser reafirmado a partir da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa.

Assim, “aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação, da sociedade, pela realização de políticas públicas” (GRAU, 2005, p. 219). Mais uma vez, o

países subdesenvolvidos divididos em circuito inferior e superior. O autor demonstra como o espaço urbano se organiza e promove a segregação entre dois circuitos e as consequências advindas por essa segregação sócio espacial.

⁵⁰ “As alternativas para os limites da economia popular estariam relacionadas, principalmente, à: (1) igualdade racial, sexual, social entre os indivíduos; (2) liberdade para consolidação dos grupos e suas identidades a partir de decisões livres e autônomas; (3) organização do trabalho e distribuição da produção pautadas pela reciprocidade; (4) (re)distribuição dos recursos e produtos de forma igualitária; (5) associação em torno de modos de produção e gestão coletivos e diretos que respeitem suas existências sociais; (6) crítica à globalização neoliberal, ao uso irrestrito do meio ambiente e à violação dos direitos humanos; (7) crítica feminista ao patriarcado e às formas tradicionais de organização da atividade produtiva e da vida social” (FERNANDES, DINIZ, 2018, p.266).

dever estatal está em prestar assistência para a realização do trabalho e livre iniciativa com reivindicações ao art. 174 da CF/88 da sociedade civil, pois é nesta lógica que se opera o setor da economia solidária, longe de traçar perfis de caridade, mas partindo do projeto de combate às desigualdades. O setor da economia solidária não enseja políticas assistencialistas, mas políticas públicas condizentes ao processo da emancipação social com vistas à promoção da inclusão econômica via trabalho. As dificuldades que ora se apresentam no contexto atual se devem à falta de um regime jurídico condizente com a realidade. Um conjunto normativo em forma prescritiva de lei com caráter de marco regulatório seria instrumento apto a captar o mundo do ser para o mundo do dever ser.

Estende-se a interpretação do combate às desigualdades não enquanto valor da renda *per capita* da região, mas sim, enquanto possibilidade de as pessoas usufruírem os serviços públicos que garantem a dignidade humana, tais como educação, saúde, transporte, moradia, previdência social, em suma, a garantia dos direitos sociais (PETTER, 2008, p. 291). Por isso, a extensão de tal princípio do art. 170 é complexa, necessita de planejamento dentro de uma política de Estado para superar as consequências do subdesenvolvimento nacional.

2.3 DELIMITAÇÃO DO SETOR DA ECONOMIA SOLIDÁRIA E AS CONTRIBUIÇÕES PARA A JUSTIÇA SOCIAL

Inicia-se este tópico ao expor em termos sintéticos e conceituais o panorama exposto no decorrer desta investigação: os presentes tempo e espaço histórico delimitam o Domínio Econômico-Jurídico Constitucional enquanto capitalista assentado nos pilares do liberalismo, tendo por norteadores a liberdade, a livre concorrência e a propriedade privada; contudo, a dialética do social e econômico impôs novas formas de endereçamentos constitucionais em busca da dignidade da pessoa humana e da valorização do trabalho humano dentro dos ditames da justiça social.

Ora, a delimitação da proposta é materialmente visualizada a partir da análise do artigo 170 da Constituição Federal Brasileira de 1988 em sua íntegra:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;

- V - defesa do consumidor;
 - VI - defesa do meio ambiente;
 - VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
 - VIII - busca do pleno emprego;
 - IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.
- Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O artigo constitucional que inaugura a “Ordem Econômica e Financeira” instaura valores relevantes à estrutura organizacional econômica capitalista no Brasil. Observa-se no caput do artigo os princípios da ordem jurídica econômica constitucional, com destaque para a valorização do trabalho humano juntamente à livre iniciativa dos agentes econômicos com fins teleológicos baseados na dignidade e na justiça.

Parte-se para uma análise axiológica dos princípios do art. 170 com base na *Filosofia dos Valores* de Johannes Hessen (2001). O autor indica a difícil apreensão dos valores, pois eles estão contidos dentro da análise dos juízos de valores indicados por pessoas em um determinado local e tempo (HESSEN, 2001, p. 45). A perspectiva essencialista de Hessen conduz ao entendimento de que o valor (mundo do dever ser) surge à medida que o cognescente dá formas, qualidades e características ao ser (mundo do ser). Contudo, a forma contida nos valores não se resume unicamente aos momentos e locais dados, pois a partir do essencialíssimo de Hessen há uma mutação constante que aproxima a realidade do ser a depender da proximidade da concreção e do entendimento desses valores.

Hessen (2001) permite avançar para a apreensão dos valores dados em uma realidade social posta. Assim, a Constituição Federal de 1988 consagra a perspectiva do Estado Social e, conseqüentemente, a quebra dos paradigmas clássicos liberais, não completamente, pois as estruturas antigas não se extinguem, mas são redirecionadas a novas perspectivas. Conforme apontado, é na dinâmica do passado com o presente que se aponta o futuro.

Importante, então, é destacar o papel do Estado Social na Constituição Brasileira de 1988 por meio de suas atribuições e competências a dirigir regulações que visem para além dos aspectos dos direitos individuais. Assim, “a consagração de disposições de alcance programático ou directivo é, contudo, uma consequência directa da constitucionalização de uma escala de valores cuja a realização se entende ser natural no modelo do Estado de Direito Social” (MONCADA, 1986 apud GRAU, 2005, p. 167).

Dentro dessa perspectiva, abstraem no plano da interpretação constitucional três valores protagonistas da ordem econômica constitucional: i) a liberdade; ii) a justiça e; iii) a dignidade. A extração do núcleo duro valorativo se apresenta a partir da linguagem sobre

esses três preceitos. Todavia, a matéria normativa constitucional reflete as relações sociais e objetivas de uma dada realidade, conferindo adjetivação aos valores determinados.

Assim, a apreensão do valor liberdade é pautada pela livre iniciativa e concorrência enquanto endereçamento à concretização da liberdade. Já o valor da justiça encontra no adjetivo social a determinação e direcionamento para uma ordem econômica justa a partir dos princípios da valorização do trabalho humano, a tutela ambiental, a defesa do consumidor, a propriedade empresarial com função social, a promoção do emprego, a redução das desigualdades sociais e regionais e a inclusão econômica por meio das empresas de pequeno porte (KEMPFER, 2019, informação verbal). Por fim, a dignidade é orientação que percorre por toda a constituição enquanto elemento constitutivo dos direitos humanos, este que prevê as diretrizes a guiar a dignidade humana (DERANI, 2007, p. 243).

Antes de adentrar à análise particular dos princípios, o Professor Eros Roberto Grau (2005, p. 166) alerta: “[...] não se interpretam textos normativos constitucionais, isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo. Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”. Afirma-se, desde já, a consolidação do vetor da persecução da justiça social enquanto diretriz das normas-regras do ordenamento jurídico executado pelo Estado.

Ora, apenas o conteúdo teleológico do artigo 3º da CF/88 já permitiria concluir sobre o papel do Estado na atuação do domínio econômico, tendo em vista que “o sistema jurídico brasileiro é predominantemente teleológico” (DERANI, 2007, p. 190). Todavia, o constituinte não restringiu a interpretação da responsabilidade estatal à apenas um único artigo, ao contrário, a Constituição traz diversas disposições que reafirmam o caráter social e diretivo/interventor do Estado ao dirimir as constantes desigualdades sociais com fins a promover a justiça social.

Preliminarmente, aponta-se:

Não obstante este fim maior vincular a atuação do Estado e dos cidadãos orientando a interpretação do art. 170 da Constituição Federal, pode-se ressaltar seu desdobramento em praticamente todos os capítulos da ordem social. Está ele embutido no art. 194 sobre seguridade social, que prevê a ação conjunta do Poder Público e da sociedade visando a saúde, previdência e assistência social dos cidadãos. Possui tradução do art. 205, que declara ser a educação um direito de todos e dever do Estado e da família. Encontra guarida no art. 225, que compõe o capítulo do meio ambiente, dispondo sobre o direito à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Encontra, por fim, cobertura no art. 231, que dispõe sobre o reconhecimento dos índios de sua cultura e garante o seu respeito (DERANI, 2007, p. 214).

Para os propósitos da persecução da investigação, enquadra-se o setor da economia Solidária dentro dos parâmetros a compor a unicidade e a coerência da Constituição

Federal de 1988, também, o caráter dinâmico do direito dirime as lacunas ao permitir que se avance para a regulação, para a prescrição de condutas e para a institucionalização das manifestações plurais e solidárias no contexto atual. Nesse sentido, “[...] a ordem jurídica deve estar apta a instrumentalizar a atividade econômica pública e privada, no sentido de que a produção de externalidades positivas seja materialmente suficiente para a realização do Estado Social” (DERANI, 2007, p. 187).

Os ditames da justiça social, além de se apresentar enquanto uma diretriz para a composição (adjetivação social) dos princípios, também carrega em si o conteúdo de norma-objetivo enquanto princípio. Neste momento, ressalta-se tudo o que foi abordado, o papel de economia periférica ou subdesenvolvimento, realça a importância do ditame da justiça social.

Autores estudiosos do direito econômico do Brasil como Gilberto Bercovici, Fábio Konder Comparato e Eros Roberto Grau avançam ao conceber a tarefa do Estado para a promoção do desenvolvimento, pois as estruturas econômicas brasileiras do subdesenvolvimento não permitem avançar para a consolidação dos princípios constitucionais do art. 170 (OCTAVIANI, 2008, pp. 40/43). Ora, a justiça social é o método semântico aplicado para não forçar estruturas ainda mais individualistas e acumulativas pactuadas em narrativas liberais de enriquecimento de alguns e pobreza de outros, ou na falácia da política econômica do *trickle down* operante durante o regime militar.

Algumas premissas do subdesenvolvimento brasileiro levantadas pelos autores vêm elucidar a necessidade da leitura econômica brasileira diante das condições de economia periférica acoplada ao sistema global capitalista. Para tanto, o compromisso constitucional da justiça social busca promover a homogeneidade socioeconômica com vistas à projetos que consolidem a soberania nacional a partir de bases políticas institucionais aptas ao combate à miséria e às desigualdades sociais e federativas (OCTAVIANI, 2008).

Destaca-se que “homogeneidade social não significa jamais a eliminação das antagônicas estruturas sociais, seria muito mais a prevalência de um sentimento de cooperação para atingir um objetivo favorável a todos” (DERANI, 2007, p. 248). O que fica implícito é o papel da economia solidária enquanto forma de conciliação de trabalho e capital a partir dos próprios atores sociais dentro da perspectiva plural de regulação social.

Diante disso, tem-se a dimensão da *práxis* política de justiça social reafirmando o aspecto democrático da participação, uma vez que:

Procurar uma interpretação do ordenamento jurídico brasileiro voltado a ideais de justiça socialmente assentados não significa que estes ideais sejam inerentes a esta ordem jurídica escrita. O ‘fazer justiça’ está voltado a uma atividade política, onde o direito como um de seus instrumentos pode efetivar-

se dentro de práxis voltada à realização de valores éticos (DERANI, 2007, p. 196).

A ordem econômica liberal (mundo do ser) e a ordem jurídica constitucional (dever ser) se interrelacionam e se regulam, permitindo avançar para modelos de transição sem desprezar a herança histórico-cultural do liberalismo e a perspectiva da justiça social,

[...] para que seja possível a comunicação entre o sistema econômico capitalista e as normas constitucionais vigentes, por meio da intervenção estatal normativa sobre o domínio das relações econômicas poderá o Estado, por exemplo, exigir que a propriedade privada tenha função social, mas não poderá abolir a propriedade privada; poderá intervir na liberdade econômica mas não abolir a livre iniciativa e um ambiente saudável concorrencial; poderá interferir na obtenção de lucro mas não tornar a atividade econômica inviável economicamente. Desta forma, tem-se a convivência entre o sistema econômico capitalista e o subsistema econômico constitucional (GARNICA, KEMPFER, 2020, p. 15-16).

Diante de todo o exposto, tem-se que a “ordem econômica é empregada para se referir ao conjunto de prescrições normativas (mundo do dever ser) que moldam e conformam as relações econômicas, como também é utilizada para designar o conjunto de práticas econômicas realizadas (mundo do ser)” (DERANI, 2007, p. 222). É dever do Estado abarcar as manifestações econômicas para além do paradigma liberal. Conforme ressaltado em Polanyi (2000), as formas institucionais de regulação das trocas mercantis na sociedade civil são plurais e o monopólio na forma institucional do mercado não permite o avanço dos comportamentos da reciprocidade e da domesticidade para a esfera jurídica, além do projeto da agenda neoliberal que busca minimizar ou extinguir o princípio comportamental da redistribuição dentro do padrão institucional da centralidade via Estado. Em suma, “hoje, só há ordem dentro de uma dinâmica modificadora, porque a ordem capitalista funda-se na dialética de sua própria negação” (DERANI, 2007, p. 193).

Desse modo,

As normas que são criadas para reger a realidade econômica estão a demonstrar que o Direito não é imutável. Pode-se até mesmo dizer que, no âmbito do Direito Econômico, é que a relação entre fato-valor-norma se fecha num círculo, pois que a norma surgida dos fatos, através da sua valoração, se transforma num instrumento propulsor da própria realidade. A norma de conteúdo econômica passa a ser criadora de novos fatos sociais. A norma adquire força criadora de uma nova sociedade (FONSECA, 2007, p. 61).

Torna-se mais nítido a importância da regulação econômica frente às novas manifestações do setor da Economia Solidária. Os aspectos dinâmicos do mundo do ser impõem a realização da justiça na prescrição do dever ser. O Direito econômico traz consigo essa característica latente entre realidade social e positividade jurídica. Não se pode deixar de

comentar que “o decisionimismo, que percebe somente o caminho unidirecional de imposição da norma sobre o cidadão, retira a norma de todo o seu contexto histórico e social. Porém, sem este contexto, torna-se a norma ininteligível” (DERANI, 2007, p. 198).

As correlações entre a constituição e o setor da economia Solidária ratificam as correspondências que edificam os valores constitucionais⁵¹. Os paralelismos são claros, não apenas na congruência semântica dos termos utilizados pela Constituição e pelos estudos de economia solidária, mas também, ao demonstrar a valorização do trabalho humano sob a forma democrática das relações horizontais de solidariedade dentro da organização autogestionária, a relação do capital estar subordinado ao trabalho e as vistas da promoção da dignidade e desenvolvimento humano em detrimento ao lucro.

Se a análise se detiver apenas nos aspectos axiológicos constitucionais do caput do art. 170, observa-se a coerência do setor da economia Solidária frente ao ordenamento jurídico, a unicidade ao ser contemplado pelos fundamentos constitucionais e a completude em vistas da possibilidade de regulação do setor. Será a partir das lacunas deixadas pelo sistema jurídico sobre o mundo do ser do domínio econômico que a investigação se direcionará, pois, sustenta-se a hipótese da importância da regulação do setor da economia solidária dentro da efetividade do valor da justiça social e a, posterior, intervenção do Estado Social ao abranger novas manifestações sócio econômicas aptas a teleologia do art. 3º da CF/88.

A relação entre Direito e Sociedade tem se tornado cada vez mais complexa nos dias atuais, pois na intercomunicação dos sistemas social e jurídico há uma necessidade da verificação empírica do fato social com as estruturas jurídicas de autorreferência do direito (LUHMANN, 2019, p. 31). O primeiro passo dado, dentro dos aspectos nomodinâmicos do direito, encontra a validade da posituação do fato social do setor da economia solidária estar contemplado dentro dos preceitos do arcabouço jurídico constitucional brasileiro. Em outras palavras, o feixe valorativo contemplado no artigo 170 e nos demais dispositivos constitucionais demonstra a compatibilidade (no aspecto da validade) entre a constituição e as expressões do fato social, visando à relevância do ditame da justiça social.

Persiste a tarefa de elaborar um plano conceitual sobre os destinatários da norma do setor da economia solidária e as condutas desejadas a partir da estrutura normativa prescritiva do direito ao almejar novas configurações de regulação entre mercado, sociedade e

⁵¹ Segundo Cristiani Derani (2007, p. 200): “O Direito Constitucional positivo é um referencial, porém, como texto que é, é um instrumento para compor fatos da realidade. A força de sua presença numa sociedade e seu efeito modificador, organizador, mantenedor das relações sociais são resultantes do sentido e valor que é dado no cotidiano às normas do ordenamento jurídico”.

Estado. Adverte-se, desde já, a dificuldade de sintetizar os planos multifacetários e multidimensionais do setor da economia solidária dentro da estrutura sintática-formal do direito, seja dentro do plano teórico e, também, empírico. Uma vez que a organização política-institucional do SENAES sofre, desde 2015, um desmantelamento das políticas públicas do governo federal. Uma das consequências danosas é a própria falta de pesquisas quantitativas, conforme apontado por Gaiger (2019), em matéria conceitual da delimitação do setor da economia solidária, de suporte fático a fato jurídico, a ser devidamente regulado.

Inaugura-se a parte conceitual ao buscar encontrar os destinatários da norma para os atores sociais inseridos no setor da economia solidária, a partir dos requisitos e características relevantes a serem positivados, de modo que possa diferenciá-los do que há posto. Cumpre esboçar as características dos atores sociais que irão compor o quadro do setor da economia solidária para, então, a partir dos modais deônticos, visualizar normas de comportamento aptas a regular o setor.

A etapa de sistematização dos atores sociais enquanto destinatários da norma, vem elucidar, em um primeiro momento, os critérios definidores para a composição do setor, do qual tratar-se-á das características *sui generis* da economia solidária, para então, definir a partir dos elementos os tipos ideais e particularizar o grau de intervenção sobre o domínio econômico determinando as condições reais das quais as iniciativas se apresentam diante do cenário nacional.

Primeiramente, destacam-se os aspectos axiológicos aos destinatários da norma ao compor o fundo teleológico das aspirações do setor da economia solidária. Afinal, nessas organizações, o que move os trabalhadores, além da obtenção de renda, são as aspirações para a reprodução ampliada da vida no sentido coletivo. Para tanto, serão utilizados os documentos oficiais comungados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em parceria com SENAES e a FBES a fim de consolidar a visão dialógica da propositura que ora se funda.

A partir dos quatro princípios norteadores (eixos principais) o MTE (2021) estabeleceu a cooperação, a autogestão, a dimensão econômica e a solidariedade enquanto fundamentos básicos dos empreendimentos econômicos solidários. Entende-se a cooperação nas unidades produtivas, mas também nas redes de colaboração nas quais a forma de conhecimento e os meios de produção possam ser coletivizados entre os membros. A autogestão é a forma organizacional mais apta a estabelecer a horizontalidade dos membros e que melhor traduz a gestão democrática nas organizações, além de estar inserida no grande complexo da economia solidária. A dimensão econômica traz o pressuposto do exercício da atividade econômica, seja na produção de bens e serviços, comercialização, consumo.

Destaca-se nesse ponto a economia solidária não ser uma atividade filantrópica e, sim, de interesses mútuos e coletivos a partir dos atores sociais. Por fim, a solidariedade é a grande expressão que permeia os empreendimentos, as instituições e os movimentos populares em torno do projeto solidário.

Desse modo, a partir do suporte teórico do tópico 1.2, além dos pressupostos da liberdade, na individualidade nas tomadas de decisões coletivas, e igualdade entre os membros, formalmente iguais em participação e materialmente próximos a fim de não estabelecer comandos e poderes econômicos centralizados dentro dos empreendimentos. Almeja-se ampliar os horizontes ao incorporar a sustentabilidade (econômica, social e ambiental) amparada no processo de desenvolvimento local em redes de colaboração a pesar a distribuição equitativa entre os membros. Compreende-se que, além dos princípios, os eixos de ações estratégicas a serem juridicamente contempladas possibilita um maior grau potencial a dar efetividade à justiça social.

Cabe considerar que os princípios descritos não se tornam em relações materiais suficientes para compor a estrutura da metalinguagem jurídica. Por isso, dentro da lógica formal-jurídica, impõe-se a prescrição de condutas e comportamentos que sejam aptos a apreender os valores contidos nessas relações humanas. Fez-se necessária a transcrição de todo suporte fático-teórico no tópico 1.2 a fim de consolidar as formas organizacionais e condutas que possam ser traduzidas pela metalinguagem jurídica ao setor da economia solidária.

Conforme ressaltado no decorrer desta investigação, salientou-se sobre os diferentes processos capitalistas que o setor da economia solidária se localiza no espaço-tempo. Introdutoriamente, faz-se necessária a utilização do método de averiguação dos tipos ideias em Max Weber no texto *A "Objetividade" do Conhecimento nas Ciências Sociais* (2006) e, então, prosseguir para a análise da visão gradualista em Gaiger, Veronese e Ferrarini (2015, 2018). Conjuntamente, os textos edificam uma base de averiguação possível para compreender a uniformidade a compor uma caracterização passível de processo legislativo de lei inaugural nacional e, também, as desigualdades na uniformidade do setor.

Nos estudos sobre *a objetividade do "conhecimento" nas ciências sociais*, Weber (2006) alerta sobre as diversas perspectivas diante do fenômeno social a ser analisado, pois o observador está contido dentro dos seus parâmetros a partir da especificidade da análise de um objeto social do qual se propõe investigar. O autor alerta ainda sobre as múltiplas possibilidades de fenômenos e análises contidas na realidade, por isso, propõe o recorte a um determinado tipo ideal de averiguação científica sociológica. Assim, o tipo ideal carrega juízos de atribuição segundo a perspectiva do observador (semelhante ao pensamento luhmanniano);

logo, tem-se a necessidade da análise a partir das partes (fenômenos individuais) para a compreensão do todo (WEBER, 2006, p. 106). O tipo ideal necessita de fundamentação empírica a confirmar o fenômeno correspondente ao tipo ideal, essa ferramenta de apreensão dos fenômenos sociais serve para significar um complexo de relações a permitir a significação de certos conceitos capazes de agrupar os fenômenos sociais parciais/individuais em um complexo total e geral.

Outro ponto a ser destacado é o limite da apreensão da realidade histórica dado pelo observador, considerando que por vezes podem faltar dados na composição da análise ou, então, ser derivado dos próprios campos de dominação na ciência. Em suma, “[...] encaramos intencionalmente o ‘tipo ideal’ como uma construção intelectual destinada à mediação e à caracterização sistemática das relações individuais, isto é, significativas pela sua especificidade [...]” (WEBER, 2006, p. 115). A importância do tipo ideal para a pesquisa normativa em economia solidária se justifica à medida que a definição de economia solidária se coloca a partir dos atores sociais que a compõem e, conforme destacado em Weber (2006), a própria objetividade da ciência está permeada pelos valores dos observadores (os atores sociais, universidade e estudiosos). É na apreciação do observador em busca do tipo-ideal da solidariedade que se deriva o mundo do ser para o dever ser, sendo reinventado a partir da construção de novos problemas e paradigmas postos (WEBER, 2006, p. 121).

O tipo-ideal é ferramenta utilizada por Gaiger, Veronese e Ferrarini (2015, 2018) na construção dos tipos-ideais segundo a perspectiva gradualista dos autores. Os autores iniciam as suas críticas ao identificar que “até o momento, apenas as associações e as cooperativas dispõem de um marco jurídico próprio no Brasil. Esse quadro legal, porém, mostra-se inapropriado às organizações que se multiplicaram nas últimas décadas” (GAIGER, VERONE, FERRARINI, 2018, p. 137). A leitura dos autores se baseia nessa afirmação devido ao fato correspondente à realidade de que as duas formas jurídicas – associações e cooperativas –, juntamente com a informalidade, representam 99% dos empreendimentos econômicos solidários (SIES, 2013). A limitação de uma conceituação jurídica não permite compreender a totalidade das manifestações, então a lógica do argumento formal não supre a realidade posta.

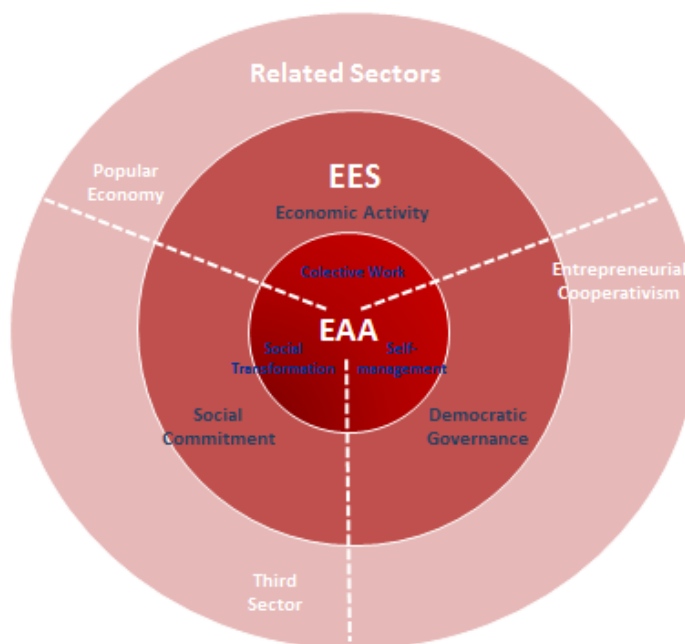
O trabalho dos autores é dividido em quatro etapas a partir do desmembramento teórico de um modelo típico-ideal: i) a definição *sui generis*; ii) decomposição dos arquétipos dos EES; iii) outros tipos de organizações com afinidades próximas e; iv) setores interseccionados (terceiro setor).

A construção de um conceito *sui generis* é composta pela abordagem dos

documentos oficiais entre as instituições e os atores sociais já abordados na seção 1.2⁵², outra constatação que se mostra, seria o aumento das EES ao englobar formas ainda não organizadas, como o trabalho doméstico na composição do setor, o qual deve ser abrangido, inclusive microempreendedores em rede (posteriormente, será objeto de análise).

A respeito da decomposição dos arquétipos, servem de propósito ao ratificar a pluralidade das práticas, atividades e funcionamento dos empreendimentos. A partir de três critérios (1. atividade econômica; 2. compromisso social e; 3. gestão democrática)⁵³, os autores classificam gradualmente os empreendimentos em: i) empreendimentos autogestionários alternativos (EAA); ii) empreendimentos econômicos solidários (EES) e; iii) setores afins. Conforme ilustração abaixo:

Figura 2: Âmbitos de abrangência dos conceitos.



Fonte: GAIGER, VERONESE, FERRARINI, 2015, p. 26.

⁵² O processo legislativo sobre a regulação de economia solidária já foi apreciado duas vezes. A primeira que teve início na Câmara dos Deputados em 2012 pelo Projeto de Lei nº 4.685 traz as caracterizações, diretrizes e princípios, contudo tal projeto foi arquivado dando lugar ao novo Projeto de Lei nº 137 de 2017 na Câmara do Senado. As menções sobre as características, diretrizes e princípios não divergem substancialmente entre elas. Tais projetos ainda não foram análise de pesquisa, pois se adentrará na análise oportunamente no Capítulo 3 quando for abordado a competência normativa do Estado sobre o Domínio Econômico.

⁵³ Esses critérios por sua vez estão divididos em 15 indicadores, subdividido 5 em cada critério: 1.1 atividade econômica contínua; 1.2 viabilidade econômica; 1.3 capital de propriedade comum dos sócios; 1.4 envolvimento dos sócios na gestão; 1.5 trabalho coletivo preponderantemente exercido pelos sócios; 2.1 distribuição equitativa dos ganhos e benefícios entre os membros; 2.2 relações equânimes e colaborativas com terceiros; 2.3 militância em causas sociais; 2.4 ações de fortalecimento e transformação institucional; 2.5 engajamento em movimentos de transformação social; 3.1 processos participativos de direção e administração; 3.2 idêntico poder de decisão entre os sócios; 3.3 indiscriminação e igualdade social entre os membros; 3.4 autonomia institucional; 3.5 envolvimento cotidiano dos membros nas decisões

A Figura 2 ilustra a graduação dos empreendimentos a partir dos três indicadores que permitiram a confecção da figura. Os autores (2015) concebem todas as atribuições dos indicadores dos critérios para os empreendimentos autogestionários alternativos, já os empreendimentos econômicos solidários são os que parcialmente cumprem alguns dos requisitos, enquanto as organizações afins apresentam afinidades aos critérios estabelecidos, mas não correspondem aos elementos essenciais, tais como a atividade econômica, a gestão democrática e horizontal. Nas palavras de Gaiger, Veronese e Ferrarini (2018, pp. 155/156):

- a) Ao centro, situam-se os EAA, empreendimentos mais avançados do ponto de vista dos traços típicos da economia solidária, segundo o prisma teórico aqui utilizado. Eles figuram principalmente entre os empreendimentos cuja função precípua é garantir trabalho e renda para seus membros (Gaiger et al., 2014), mas não correspondem às situações empíricas mais frequentes.
- b) No círculo intermediário, englobando o primeiro, tem-se o conjunto geral de EES de acordo com os critérios propostos. A correspondência dos casos empíricos aos atributos gerais do modelo é variável, mas deve satisfazer pelo menos ao primeiro critério de cada atributo para sua inclusão na economia solidária.
- c) As organizações que não se adequam plenamente aos critérios prescritos pelos atributos gerais, mas o fazem num caso ou noutro, podem ser considerados como periféricas ou afins à economia solidária, estando representadas no círculo externo. Em parte, compreendem situações híbridas, nas quais as características da economia solidária mesclam-se com outras, próprias da economia de mercado, da economia pública ou da economia familiar e comunitária. Em parte, trata-se de casos defectivos aos quais faltam determinadas características da economia solidária, como a igualdade de poder entre os sócios ou o exercício de uma atividade econômica permanente.

Diante da rica contribuição dos autores referente a um método de verificação dos diversos tipos de empreendimentos, busca-se neste momento identificar as possibilidades de posituação do setor da economia solidária. Conforme posto, os EAA e os EES enquadram-se nos critérios *sui generis* passíveis de posituação seguindo a lógica dos modais deônticos. Diferentemente, os setores afins representam as chamadas economias populares que não estão abertas à livre adesão e nem compõem igualdade entre os membros (a informalidade é mais comum nesses tipos de empreendimentos); as cooperativas empresariais que correspondem aos critérios econômicos, mas se distanciam das práticas de gestão por estarem alinhadas a lógica do mercado e, por fim, o terceiro setor, que não exerce atividades econômicas.

A respeito dos setores afins, propõe-se um pré-cadastro para as organizações precárias e o enquadramento do terceiro setor na política nacional de economia solidária, mas não enquanto destinatário da norma. Por fim, propõe-se ainda a total exclusão das cooperativas empresariais por apresentarem objetivo mercadológico do lucro na qual a mais-valia prevalece

enquanto empresa com as mesmas características que as capitalistas.

Os modais deônticos da estrutura normativa representam modelo lógico apto a regular as condutas e comportamentos humanos dentro do campo do proibido, obrigatório e permitido. As relações jurídicas provêm a partir da imposição de condutas a regular determinados suportes fáticos.

A partir dos modais deônticos do proibitivo e do obrigatório, se tem a regulação do setor da economia solidária. Posteriormente, o capítulo seguinte adentrará no campo da permissão ao prever condutas desejadas a partir das normas promocionais por meio da competência estatal do art. 174 da CF/88.

Toda a investigação ressaltou as diferenças entre o modelo capitalista e a economia solidária, conseqüentemente, definir o que não pode ser e o que deve ser facilita a sistematização da regulação e positivação do setor da economia solidária. Seguindo esses propósitos, têm-se que as normas devem ser destinadas aos atores sociais que se organizam segundo as configurações do modelo autogestionário com fins econômicos não voltados à destinação da apropriação do lucro individual.

A partir das constatações dos dados do SIES (2013) e do material teórico da investigação, prevê a diferenciação com o sistema tradicional ao prescrever condutas obrigatórias que sirvam exclusivamente: i) ao modelo autogestionário; ii) desenvolver atividade econômica; iii) assembleias periódicas de no mínimo em três meses; iv) voto equitativo por indivíduo e não por cotas; v) livre e irrestrito acesso às informações das organizações a todos os membros; vi) repartição e destinação do lucro a ser decidido em assembleia, reservado uma quantidade mínima para o fundo de reserva e, por fim; vii) cadastro no sistema integrado de economia solidária, disponibilizando e fomentando por meio da estrutura existente (informacional, tecnológica e assistência técnica) a outros empreendimentos do setor, além da priorização da comercialização com os empreendimentos da rede.

Outros dois fundamentos, a sustentabilidade ambiental e o capital e trabalho reunidos no mesmo local seguido do princípio da livre adesão, serão aprofundados nos tópicos seguintes por se colocarem enquanto desafios a serem superados, não sendo possível partir de uma análise apriorística do funcionamento das iniciativas enquanto livres das determinações reais. Nesses casos, regular em nível proibitivo ou obrigatório iria desnaturar o próprio setor e promover ainda mais exclusão.

O setor da economia solidária então se distinguiria das demais organizações a partir dos elementos expostos no qual a deontologia estaria apta a regular a forma de gestão democrática e o complexo de redes sustentáveis. Outro ponto em destaque são as múltiplas

formas jurídicas e práticas que engloba o grande conjunto da economia solidária,

A Economia Solidária parte de uma lógica distinta do modelo capitalista, pois se aproxima dos ideais da autogestão, em que todos os que trabalham na organização são seus proprietários e todos os proprietários trabalham no empreendimento. O formato mais comum a esses empreendimentos é a cooperativa, mas também fazem parte associações e grupos populares (de produção, de serviço, de consumo, de comercialização e de crédito), além das empresas recuperadas pelos trabalhadores, agricultores familiares, fundos rotativos de crédito solidário, clubes de troca, ecovilas, redes de comercialização, cadeias produtivas solidárias e comércio justo. **Há uma convergência entre todas essas experiências ao priorizarem o bem coletivo ao individual** (LUZIO-DOS-SANTOS, 2020, p. 203, grifo meu).

Observam-se as diferentes práticas e formatos que os empreendimentos possuem, a possibilidade da regulação em plano nacional não supriria as carências de cada ramo da atividade econômica ou as múltiplas práticas, contudo, há uma riqueza imensurável nos primeiros passos de um marco legal apto a congregar as experiências comuns no aspecto que as diferencia do modelo capitalista.

Assim, “[...] logo, se justifica um *status* diferenciado para esse modelo organizacional, com legislação própria, linhas de crédito especiais, vantagens tributárias e outros benefícios que possam facilitar a sua expansão e dinamização” (LUZIO-DOS-SANTOS, 2020, p. 206). Propõe-se criar um setor estratégico capaz de centrifugar o crescente desemprego formal e combater a mentalidade crescente neoliberal do empreendedorismo individual. Em suma, há uma nítida convergência dos princípios do caput do art. 170 ao valorizar o trabalho social e a livre iniciativa amparados em mecanismos aptos a desenvolver a justiça social e a dignidade, sem perder de vista a liberdade dos membros e a promoção, a partir da livre concorrência, das condições microeconômicas sustentáveis ao cenário econômico nacional.

Retomando Luhmann (2019), a estrutura rígida do direito na estruturação da codificação binária (lícito e ilícito) poderá potencializar a exclusão dos grupos que não possuem informações ou as aptidões, técnicas ou cognitivas, para enquadrar-se no setor da economia solidária. Para tanto, propõe-se um pré-cadastro de grupos informais ou organizações em fase embrionária a estabelecer um compromisso entre as redes de colaboração e o Poder Público.

Segundo esse entendimento, os pré-cadastros seriam tão importantes quanto os cadastrados a fim de fomentar e retroalimentar o maior número de pessoas para participar desse complexo organizacional e a promoção da inclusão socioeconômica. Integra-se ao sistema as entidades de apoio e fomento (EAF), tais como as redes de gestores, organizações religiosas, movimentos sociais, partidos políticos, ONGs, OSCIPs e OS, com vistas aos objetivos sociais de educação (capacitação e profissionalização), integração tecnológica, apoio

técnico, consultorias de capacidade econômica e planejamento orçamentário. “É necessário que os projetos tenham, desde o seu início, capacitação dos trabalhadores participantes em relação ao formato jurídico do projeto, aos seus direitos e deveres, e à tributação que incidirá em suas operações, entre outras coisas” (ANTEAG, 2011, p. 38). Conforme, Genauto França Filho (2007), seria uma nova concepção de gestão pública a partir de estruturas econômicas e políticas provindas da população (de baixo para cima) com o auxílio da sociedade civil e do Estado.

Por exemplo, dadas as condições precárias das iniciativas, a princípio muitas delas estão sob circunstâncias vulneráveis tanto econômicas quanto cognitivas, a regulação sobre o setor deve universalizar o acesso e nunca excluir os indivíduos, portanto, as necessidades de estruturas aptas a suprimir essas dificuldades seriam encontradas nas universidades e nas EAF a constituir caminhos de superação para a emancipação desses grupos. Assim, o Estado possui força coercitiva para criar instituições capazes de superar o nível de precariedade inicial das iniciativas com base no pré-cadastro, conseqüentemente, fortalecendo meios e caminhos estratégicos em redes até desenvolver autonomia dos empreendimentos.

Desde já, salienta-se a imprescindível participação das EAF a compor o sistema solidário, mas o requisito de não desenvolverem atividade econômica (ii) já exclui as EAF enquanto destinatárias da norma. O setor da economia solidária, por ser um projeto social, compreende todas as esferas da sociabilidade em prol de um denominador comum: a justiça social com bases na emancipação e autonomia dos empreendimentos solidários. Portanto,

[...] uma coisa parece certa: para que essas iniciativas se consolidem e ganhem força, precisam ser articuladas em rede, cadeias integradas em que se priorizem fornecedores e consumidores dentro dos mesmos princípios, além de estender as parcerias a ONGs, universidades, centros de pesquisa, bancos de fomento popular, incubadoras tecnológicas e ao próprio poder público. A rede é o formato por excelência para a consolidação e desenvolvimento desse modelo organizacional por se preocupar com as potenciais fragilidades diante de um ambiente inóspito que só podem ser ultrapassadas em conjunto (LUZIO-DOS-SANTOS, 2020, p. 204).

Diante do desafio traçado, o dever ser sobre o mundo do ser impõe que as organizações desenvolvam os aspectos da autogestão e seus caracteres principais tanto na questão da gestão quanto na distribuição dos rendimentos e lucros (sobras) destes empreendimentos. A incidência de uma norma obrigatória nos moldes propostos cumpriria dois requisitos importantes identificados nesta investigação: a correspondência da teoria com o empirismo e diferenciaria os empreendimentos do setor da economia solidária com os demais empreendimentos ou organizações societárias do ordenamento jurídico.

A conclusão de que o regime jurídico do setor da economia solidária deve apresentar “[...] princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de

coerência e unidade compondo um sistema ou regime [...]” (MELLO, 2005, p.52). Buscou-se trazer um conjunto de condutas prescritivas aos destinatários das normas segundo os princípios da economia solidária ao constituir um regime jurídico condizente com os pressupostos axiológicos e teleológicos constitucionais, diferenciando os empreendimentos e os destinatários da norma ao sistema capitalista posto, o que justificaria por meio da prescrição de normas de condutas obrigatórias que permitem a melhor apreensão do valor solidariedade segundo o ditame da justiça social.

2.4 ECONOMIA SOLIDÁRIA E O REGIME JURÍDICO ECONÔMICO CONSTITUCIONAL DE 1988

As interlocuções dos dispositivos constitucionais com Economia Solidária são evidentes, apenas com o recorte da análise do art. 170, observou-se que a valorização do trabalho, a livre iniciativa e a dignidade compõem o que há de mais estrutural nas organizações solidárias. Esses empreendimentos necessitam de políticas regulatórias e intervencionistas para o acesso e permanência no mercado, normas prescritivas de conduta e promocionais que incidam nos aspectos fundamentais da não subordinação do trabalho ao capital acumulativo com vistas ao desenvolvimento humano.

O direito econômico visa aproximar os mundos do ser e do dever ser, no qual se destaca o recorte da pesquisa: primeiramente, a necessidade da regulação normativa sobre o setor da economia solidária, para então, prosseguir na análise da intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

Conforme destaca Ladislau Dowbor (2014), o direito instaura as regras do jogo e a economia é o mecanismo pelo qual a sociedade se operacionaliza. Crê-se, portanto, na formatação de novas regras ao instaurar novos mecanismos já postos, não há uma abstração da realidade, ao contrário, a potencialidade do setor da economia solidária está restrita por não estar contemplada dentro das regras do jogo. Jogo este que se reveste, novamente, na concepção liberal da autorregulação do mercado na agenda político-econômica do neoliberalismo. Contudo, conforme exposto, há uma enorme responsabilidade do Estado em preservar e perquirir os preceitos teleológicos constitucionais, no qual põe-se a economia solidária enquanto vetor para a consecução da justiça social.

2.4.1 Responsabilidade Perante o Dever de Tutela Ambiental

O artigo 170, ao tutelar a “defesa do meio ambiente” no inciso VI dentro da

ordem econômica constitucional, demonstra a importância e a correlação entre meio ambiente e atividade econômica. Ora, defendeu-se a relação intrínseca entre homem e natureza na composição da dialética a um determinado tempo e espaço geográfico nos quais se instaura a cultura. Apresenta-se, portanto, uma relação para além da preservação do meio ambiente, considerando também uma multidimensionalidade do ecossistema biológico e social.

O domínio econômico e o domínio jurídico pertencem ao mesmo meio no qual acontecem as relações ambientais (LUHMANN, 2009). Como as relações de apropriação da natureza também são econômicas e repercutem na vida social, o direito é sistema apto a regular (acoplar) entre as dimensões econômicas e ambientais. À medida que o sistema econômico se apropria deliberadamente do sistema ambiental, criam-se incertezas, as quais chamamos de riscos ou externalidade externas, pois toda ação humana interfere no sistema de metabolismo natural, sendo que, atualmente, a intensidade dessas relações produz uma alta produção de risco, sendo necessário rever a interação entre homem e natureza (BECK, 2019).

O sistema jurídico na operação do modal deôntico do proibitivo possui a capacidade da não-interferência humana ao sistema natural, contudo, como toda relação humana se perfaz no habitat em que está inserida, o direito busca formas de amenizar os riscos, por isso os princípios de direito ambiental da precaução, da prevenção e da preservação dos ecossistemas buscam equilibrar a dinâmica natural ao tornar fato jurídico a relação entre homem e natureza (ANTUNES, 2008, p. 21).

Outro aspecto fundamental a ser destacado nessa composição são os institutos e as instituições responsáveis pela preservação dos ecossistemas, os quais acoplam um terceiro subsistema chamado de direito econômico ambiental, pois será a partir dos institutos e instituições a configuração da materialidade dos princípios de direito ambiental.

A Constituição não se lê em tiras, conseqüentemente, o artigo 225 do contrato social brasileiro de 1988 conduz uma leitura complementar sobre as normas-objetivos que compõem a ação prescritiva e política dos agentes sociais com vistas ao meio ambiente, segundo o *caput*: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Retoma as lições trazidas por Cristiane Derani (2007) ao elucidar sete caminhos para a realização da *economia social de mercado*, ao reorientar a economia segundo os aspectos ecológicos:

- *precaução contra danos ecológico*: orientar uma prática econômica que tenha como pressuposto uma atitude de precaução concentrada numa **prática**

de avaliação e planejamento, de modo a garantir a integridade do ambiente onde necessariamente terá de influir;

- *efetividade ecológica*: a avaliação e planejamento devem ser de tal forma realizados, de modo a trazer um verdadeiro efeito positivo ao equilíbrio dos ambientes naturais e uma melhora efetiva da qualidade de vida da sociedade [...]. Uma vez é imprescindível a uniformidade do comportamento, a efetividade ecológica tem como instrumento fundamental o asseguramento normativo da execução das atividades que buscam a otimização do uso dos recursos naturais;

- *reversibilidade e flexibilidade*: os danos que eventualmente ocorram, ou os prejuízos advindos ao ambiente pela prática econômica, devem ser reversíveis, ou seja, passíveis de reparação;

- *praticabilidade*: é indispensável ao início de determinadas atividades econômicas uma avaliação de custo-benefício social [...];

- *eficiência econômica*: os custos das atitudes preventivas e minimizadoras de impactos ambientais **não devem retirar da atividade a sua lucratividade**;

- *conformidade ao sistema*: todas as medidas a serem adotadas **não devem levar a uma modificação estrutural do sistema de produção capitalista**;

- *justiça distributiva (para as presentes e futuras gerações)*: a proteção dos recursos naturais é indissociável e, mesmo, é parte do objetivo de bem-estar dos integrantes de uma sociedade. [...]. Os benefícios sociais devem ser justamente distribuídos (DERANI, 2007, pp. 230/232, grifo meu).

Da exposição dos endereçamentos *da economia social de mercado* apontada por Derani (2007), observa-se a necessidade da avaliação e planejamento, para os quais o instituto do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) serve justamente para cumprir os requisitos ambientais sobre a intervenção humana no espaço. Outro aspecto importante é a concretização de atividades humanas que não rompam a estrutura da produção capitalista, mas baseadas na eficiência da produção de riqueza social respeitando os limites ecológicos. Conclui-se por um nítido paralelismo do setor da economia solidária e os sete caminhos propostos.

Defende-se a tese da completude, unicidade e coerência do ordenamento jurídico na tutela ambiental (ANTUNES, 2008, p. 50). O meio-ambiente é paradigmático na composição da economia solidária por duas diretrizes: a preservação do ecossistema local e as potencialidades da atividade econômica que priorizem um ambiente justo e sustentável.

Novamente, a inserção desses empreendimentos se dá em níveis locais voltados ao abastecimento das demandas. É inegável a relação entre sustentabilidade socioeconômica e a economia solidária, a ocupação política (geográfica e discursiva) é necessária para o combate da injustiça ambiental (ASCERALD, 2010).

Em busca da sustentabilidade ambiental há um desafio posto de estabelecer novos parâmetros ambientais aos empreendimentos que não possuem condições materiais, principalmente tecnológicas, de estabelecer procedimentos com baixo custo e eficientes no

processo produtivo⁵⁴.

Vejam-se algumas considerações lógicas a respeito da relação meio-ambiente e empreendimentos solidários. Primeiro, diferenciam-se substancialmente a produção local em convívio e pertencimento ao local geográfico a uma empresa ou multinacional em busca de lucros e baixos custos (mão de obra e recursos naturais). A difícil apreensão normativa sobre esse aspecto se deriva mais da promoção de condutas desejadas (intervenção no sentido premial) do que propriamente da regulação do setor. Instrumentos de extrafiscalidade e compras públicas seriam aptas a promover estes empreendimentos em níveis locais.

O segundo ponto pressupõe o desenvolvimento dos empreendimentos voltados às demandas sociais e ambientais. Aqui reside o caráter dialógico da proposta, ao confluir a importância da sociedade civil ao consumo de produtos sustentáveis com bases nas possibilidades dos empreendimentos assim fazerem. O principal aspecto aqui relacionado é a minimização da produção de excedentes baseado no comércio justo. A economia circular, a reciclagem, a diminuição de resíduos sólidos, o controle de uso de agrotóxicos e a remoção de embalagens plásticas seriam retroalimentados pelo consumo a serem identificados pelos selos de qualificação solidária.

O terceiro ponto já parte do nível de abstração da produção de tecnologias sociais que, uma vez desenvolvidas, possam alterar a lógica da produtividade a qualquer custo e a manutenção dos habitats naturais⁵⁵ (DAGNINO, 2020). Ora, a apropriação da natureza tomada unicamente pela racionalidade do lucro mercantil não produz tecnologias que visem à preservação do ecossistema, mas sim à máxima produção com eficiência. Retoma-se Polanyi (2000): ao importar a relevância da reciprocidade nas trocas mercantis, expande-se a delimitação das relações humanas ao promover a reciprocidade ao meio-ambiente e ao modelo institucional das redes e associações enquanto regulador das relações entre mercado e sociedade civil com vistas ao meio-ambiente. Faz-se necessário repensar o modelo tecnológico que desenvolvemos em nossa sociedade.

O artigo 218 da CF/88 traz as diretrizes sobre o dever estatal em promover e incentivar o desenvolvimento científico, o §2º “destaca “a pesquisa tecnológica voltar-se-á

⁵⁴ Destaca-se que toda atividade econômica de produção é uma apropriação do homem sobre a natureza, o que se discute é o nível de intensidade do rompimento metabólico natural e as possibilidades de ajuste a dirimir as ações antropocêntricas a natureza.

⁵⁵ A técnica, assim como, a tecnologias não é neutra, desenvolvem-se a partir das estruturas históricas que permite a sua evolução, mas os sentidos do refinamento dos instrumentos e máquinas são direcionados a propósitos, estes que devem ser escolhidos democraticamente. Em outras palavras, a tecnologia é instrumento de dominação e, por isso, devem ser pensados e desenvolvidos com vistas a sociedade e, não, a fins privatísticos (DAGNINO, 2020).

preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”. Desarraigar a cultura do extrativismo econômico e promover tecnologias apropriadas ao desenvolvimento humano parece ser uma tarefa pertinente a ser desenvolvida pelos atores do setor da economia solidária.

A convergência desses aspectos permite que “ao comprometer-se com a autogestão, a equidade social e a diversidade cultural, a proposta ecologista tenta criar as bases de uma democracia ambiental que garantiria a reapropriação social dos recursos naturais” (BORINELLI, LANZA, 2011, p. 65). Por se tratar de um projeto de sociabilidade, o ecologismo se pauta em todas as instâncias políticas ao se tornar um grande aliado da economia solidária.

Um exemplo relevante e presente na literatura de economia solidária, gerando diversos estudos qualitativos e acompanhamento da rede de gestores são as cooperativas populares previstas na Lei de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305) de 2 de agosto de 2010, é prevista à gestão integrada no gerenciamento de resíduos sólidos, conforme o art. 30 dispõe:

Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção (BRASIL, 2010).

Esse artigo prevê a criação de um novo instituto jurídico do Direito Ambiental: a Responsabilidade Compartilhada. A partir do mecanismo da lógica reversa há o retorno dos resíduos sólidos, sobretudo as embalagens, ao fabricante. “Este retorno da embalagem, que agora é denominada resíduo sólido, pode ser feito pelo setor privado em parceria com cooperativas, nos termos do Artigo 33, parágrafo terceiro, inciso III da Lei de Resíduos Sólidos” (MENEZES, 2010, p. 63).

Grande parte dessas cooperativas de resíduos sólidos tem destaque na literatura de Economia Solidária, esse é apenas um exemplo de como a promoção desse setor pode gerar empregos e instituições que promovam a sustentabilidade a partir de institutos juridicamente positivados como a responsabilidade compartilhada⁵⁶.

As possibilidades e os novos arranjos desses empreendimentos compreendem o respeito ao sistema ambiental. E vai além, eis que buscam trazer na organização e direcionamento as bases da justiça ambiental voltada à sustentabilidade. Direito, economia e

⁵⁶ O §1º do art. 36 da Lei 12.305/10 prevê: “[...] o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação”. Implica a afirmação do caráter residual econômico que essas formações possuem na economia capitalista.

meio-ambiente são vetores necessários para a composição orgânica e jurídica da economia solidária.

2.4.2 Valorização do Trabalho Humano: Um Novo Modelo de Política de Trabalho e Renda

O mundo do trabalho nunca apresentou tantas modificações como o contexto presente do neoliberalismo. Desde o rompimento do pacto fordista a partir da década de 70, instaurado no decorrer do século XX, a reestruturação do capitalismo flexível alterou substancialmente as bases operacionais da conciliação entre capital e trabalho nos moldes keynesianos do pleno emprego (desemprego estrutural) e dos direitos sociais (desregulamentação socioeconômica)⁵⁷.

Ora, o novo contexto trouxe a desnaturação das relações de trabalho e diante dessas novas dificuldades propõe-se analisar uma nova conjuntura de política de trabalho para além do emprego e salário (DAGNINO, 2020). Acredita-se que o setor da economia solidária possui as características possíveis de abarcar novas reconfigurações entre trabalho e capital, primeiramente dentro do campo axiológico, mas também ontológico da não subordinação dos indivíduos aos meios de produção (GAIGER, 2003, p. 193).

De fato, a literatura de Economia Solidária surge enquanto resposta ao contexto neoliberal de desemprego e precarização do trabalho. Autores abordados nesta dissertação têm o aspecto comum do diagnóstico social do mundo do trabalho, sendo suas perspectivas diferentes conceitualmente em relação às formas de composição do trabalho e capital, em Singer, Coraggio, Razeto e Laville. Os processos de acumulação capitalistas divergem em local e espaço, mas a unicidade do projeto conflui para o diagnóstico comum.

Pretende-se abordar novas formas de conciliação entre capital e trabalho para além da relação de emprego e salário. Já se ressalta que não há uma exclusão das lutas do operariado centralizado nos sindicatos do século XX, uma vez que possuem uma importância imensurável para a compensação e paridade de armas entre força de trabalho e capital (BRAGA, 2017; ANTUNES, 2018). Aqui reside não uma crítica, mas uma ampliação da inclusão socioeconômica por meio do trabalho de outros setores para além das relações formais de emprego operantes no século XX. Até porque, conforme aponta Beverly Silver (2005, p. 167) a respeito das lutas do operariado conjuntamente a sociedade civil, “[...] historicamente as

⁵⁷ Beverly Silver (2005) apresenta como o capitalismo do século XX, dentro do contexto da Guerra Fria (1945-1991), dirimiu os conflitos internos das tendências capitalistas de acumulação, com bases em políticas de conciliação entre capital e trabalho.

conquistas não se basearam na dependência do poder de barganha estrutural autônomo, mas sim nas alianças com grupos e extratos da comunidade como um todo (e seus recursos)”. Portanto, faz-se vistas do setor da economia solidária sendo abarcada nessas novas reconfigurações de regulação entre capital e trabalho, baseado na múltipla cooperação social entre os diversos setores que compõem a força de trabalho.

Os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência a partir do ditame da justiça social instauram o valor social do trabalho enquanto componente necessário para a interpretação da composição das iniciativas econômicas para a persecução da sociedade livre, justa e solidária. Por isso, os tempos atuais necessitam de novas reconfigurações nas relações econômicas, assim, o setor da economia solidária reinterpreta a política de emprego e salário para trabalho e renda alicerçada nas unidades autogestionárias e nas redes de colaboração (DAGNINO, 2020).

O meio externo das determinações capitalistas e o meio interno das relações de reciprocidade entre os atores sociais encadeiam contradições na formação cognitiva dos indivíduos. O estudo de Lucas Rodrigues Azambuja (2009) busca elucidar três tipos de subjetividades dos atores sociais segundo perfis ideológicos em Seliger: i) solidariedade; ii) assalariamento e; iii) instrumentalização capitalista. Em suma, o autor constata perfis ideológicos distintos dentro do mesmo empreendimento. Alguns indivíduos buscam criar relações solidárias entre os membros, outros em busca de renda e, por fim, alguns outros partem da concepção ideológica de acumulação e encontram na autogestão caracteres possíveis de auferir lucros (meritocracia e controle).

Apesar da constatação da solidariedade não ser o vínculo único de orientação social para os membros dos empreendimentos, nada impede a positivação segundo as características do setor da economia solidária, pois, mesmo havendo uma concepção diversa da teoria em economia solidária, serão as normas de comportamento e de estrutura do setor que determinarão a constituição dos empreendimentos. O direito não possui capacidade de alterar a subjetividade dos agentes econômicos, mas pode conduzir e fomentar comportamentos socialmente desejáveis. Desde que cumpridas as normas impositivas do setor, nada impede a pluralidade de concepções ideológicas em um mesmo empreendimento.

Provavelmente dois caminhos serão possíveis: i) a mudança do empreendimento solidário para o capitalista ou; ii) a mudança da subjetividade dos atores sociais. Independentemente do que aconteça nas sedes unitárias dos empreendimentos autogestionários, será a lei o parâmetro a delimitar o setor. Por isso, a constituição de redes e das EAF são importantes para orientar e quebrar as lógicas individualistas do capitalismo,

mesmo assim, se os atores sociais optarem por não aderir às diretrizes e orientações do setor⁵⁸, a exclusão do cadastro referente à política nacional de economia solidária deverá ser feita pelas instituições responsáveis.

Os pontos discutidos refletem dois aspectos necessários para analisar as relações de trabalho subordinado e autônomo: i) a mudança das relações de conciliação entre trabalho e capital e; ii) a divergência do plano apriorístico do dever ser da solidariedade para o mundo do ser composto de múltiplas subjetividades dos atores sociais.

Em relação ao primeiro aspecto, foi argumentado sobre as mudanças no mundo do trabalho e a centrifugação das relações formais de emprego. O setor da economia solidária surge enquanto resultado e resposta das atuais dinâmicas do capitalismo, da mudança da promoção do trabalho e renda na livre iniciativa e na promoção da livre concorrência justa para o combate da exclusão socioeconômica.

O segundo aspecto retoma a temática do plano do ser e do dever ser dentro das relações de trabalho, justamente para desmistificar um plano apriorístico inexistente das realidades sociais postas. Seria conveniente positivar a ausência de trabalho assalariado nos empreendimentos econômicos solidários, mas não é assim que acontece dentro do plano da realidade. De certo modo, todo processo de transição enseja a convivência de estruturas do modelo antigo e do novo modelo, serão as relações dialéticas que determinarão se o velho há de se perpetuar ou o novo que irá se consolidar na síntese do presente.

A problemática que se levanta é sobre a ausência do trabalho subordinado na Economia Solidária: se há possibilidade da existência da relação assalariada nos EES.

Destacam-se alguns pontos antes de iniciar a discussão. Primeiramente, o conteúdo histórico da economia solidária é o pertencimento de capital e trabalho reunidos no mesmo local por meio de unidades autogestionárias de cooperação e solidariedade entre os trabalhadores. Por óbvio, as relações trabalhistas de assalariamento via CLT se dispõem contrárias às relações horizontais cooperativas entre os sócios, por haver justamente o pressuposto da subordinação característico entre as relações de assalariamento.

Outro ponto a ser destacado são as experiências de cooperativas que se tornaram, ao longo do tempo, empresas capitalistas por justamente intensificarem as relações de trabalho em detrimento das relações cooperativas entre os sócios. Esse momento de transição é caracterizado por Rosa Luxemburgo (2002) enquanto contradição inerente do sistema

⁵⁸ Conforme exposto, será a autogestão democrática (periodicidade das assembleias, voto equitativo, não discriminação), a repartição de lucros e o fundo de reserva e ajuda mútua em redes que se adequam ao sistema cooperativo solidário.

intersticial do movimento cooperativo dentro do movimento de circulação da economia capitalista. O grande exemplo cooperativo de Mondragon também apresentou essa tendência ao longo dos anos, sobretudo, no momento de crise de 2008 ao abrir filiais ao redor do mundo baseado nas relações de assalariamento em países com baixo custo de mão-de-obra (LUZIO-DOS-SANTOS, 2020, p. 207).

Conclui-se, de fato, pela impertinência do trabalho subordinado no setor da economia solidária. Contudo, as relações sociais produzidas no meio social não permitem conformar uma estrutura jurídica de ausência do trabalho assalariado frente as determinações socioeconômicas dos empreendimentos plurais (GAIGER, 2013, p. 22).

Busca-se encontrar um modelo transicional jurídico capaz de aproximar o mundo do ser com o mundo do dever ser a partir dos suportes fáticos coerentes da dimensão dos empreendimentos (FONSECA, 2005; DERANI, 2007). A partir do princípio da livre adesão (SINGER, 2002) e as possibilidades de controle e contrato temporário se argumenta sobre a construção de um modelo transicional que permita o trabalho assalariado enquanto exceção temporária da norma dadas as circunstâncias materiais, econômicas e subjetivas dos atores sociais nos empreendimentos solidários.

O princípio da livre adesão surgiu historicamente junto ao movimento cooperativista do século XIX e desdobra-se em dois aspectos: “a voluntariedade, pelo qual não se admite que ninguém seja coagido a ingressar numa sociedade cooperativa, e o da porta-aberta, através do qual não pode ser vedado o ingresso na sociedade àqueles que preencham as condições estatutárias” (BULGARELLI, 1989, p. 15 apud VERAS NETO, 2005). O inciso I do artigo 4º da Lei de Cooperativas (Lei nº 5.764/71) também consagra a “adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços”.

Assim sendo, a voluntariedade do indivíduo incide na subjetividade dos atores sociais (perfil ideológico), podendo o trabalhador optar ou não pela possibilidade de configurar a gestão do empreendimento. Já o aspecto da porta-aberta enseja a não proibição do empreendimento frente à vontade do trabalhador em querer participar da gestão.

Diante desses aspectos se tem dentro do campo da permissão, a possibilidade da não vinculação do trabalhador ao empreendimento. Contudo, os empreendimentos solidários se diferenciam justamente no âmbito das relações de trabalho, então, argumenta-se sobre os contratos de trabalhos em âmbito temporário e com justificção para haver a prestação de serviço pelos não-sócios do empreendimento.

Para tanto, um sistema de regulação e fiscalização é extremamente importante para a manutenção do setor, uma vez que poderá ocorrer a subcontratação de cooperativas de

trabalho a falsear as relações de trabalho implícitas na contratação de serviços. Não se busca substituir o formato jurídico do modo de exploração, mas sim, avançar para modelos mais sustentáveis para os trabalhadores.

A literatura de Economia Solidária denuncia as formas precarizadas de trabalho sob a roupagem do cooperativismo de trabalho. O que importa neste momento é a necessidade de órgãos de fiscalização do trabalho, tais como o Ministério Público do Trabalho (MPT) e da Secretária Especial do Trabalho, a coordenar políticas e orientar diretrizes para as cooperativas juntamente aos órgãos responsáveis pelos empreendimentos solidários a ser regulado em lei nacional.

Portanto, o princípio da adesão livre e voluntária vem suprir a transição para os modelos solidários, sendo uma exceção à regra de constituição do trabalho subordinado, devendo ser justificado e temporário as relações de assalariamento, a depender do setor e da atividade econômica que o empreendimento se encontram. Também, por se tratar de relações de emprego, deverá os órgãos públicos de fiscalização do trabalho atuar conjuntamente para impedir a mão de obra subordinada dentro das cooperativas e orientar a formação das cooperativas de trabalho (Lei nº 12.690/2012) para não se tornarem um instrumento jurídico de subcontratação de serviços (coperfraudes ou copergatos).

2.4.3 As Desigualdades Federativas e a Importância de Promover a Economia Solidária nos Diversos Complexos Geoeconômico e Social do Brasil

As desigualdades federativas é construção histórica da formação política, econômica e social do Brasil. Impossível avançar no tema sem antes compreender que as formações sociais brasileiras possuem aspectos gerais, mas também existem particularidades que não podem ser desprezadas a depender da região. Desde modo, o Brasil é um país recheado de contradições, seja nos espaços urbanos, nos rurais e nos espaços regionais.

Sustentou-se no decorrer da investigação a importância da estratégia do desenvolvimento local e suas operacionalizações de modo a confluir uma resposta contra as imposições do neoliberalismo globalizado. As potencialidades geradas a partir dos municípios e regiões encontra no modelo de descentralização política uma forma de instrumentalizar o desenvolvimento local (DOWBOR, 2014). Contudo, não se pode perder de vistas uma política central para o planejamento e fiscalização dos empreendimentos da economia solidária.

Não se busca, neste momento, averiguar sobre a redistribuição ou a reforma

das competências dos Entes Federativos, por mais que se acredite necessário fazê-la.

O modelo de descentralização política poderá, substancialmente, refletir sobre políticas adequadas de desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural próprias de cada região brasileira, que além de comportarem diferenças entre si, carregam uma herança de desigualdades latentes no aspecto federativo nacional (GAIGER, 2013).

O reflexo da consciência do constituinte sobre as desigualdades federativas é esboçado no art. 3º, III e 170, VII. Reforça-se o entendimento de que a economia solidária possui as características possíveis para realizar os objetivos e princípios constitucionais como um todo, além de ser resultado da produção social das desigualdades sociais e regionais.

Discute-se um modelo federativo apto a centralizar as demandas gerais por meio de normas nacionais de competência a conceder aos estados e municípios, segundo as particularidades regionais, comandos e estruturas condizentes a realidade posta. A estrutura organizacional administrativa do Estado no aspecto federativo está imbricada ao modelo de desenvolvimento local e regional (DOWBOR, 2014; BERCOVICI, 2008).

O pacto federativo do Estado brasileiro prescreve regras de estrutura (competências e atribuições) normativas sobre o funcionamento político-administrativo para os respectivos entes federativos. Assim, o pacto federativo garante a ordem e a organização entre os Entes Federados ao garantir a autonomia legislativa (competência privativa, comum, concorrente e suplementar) sobre determinadas matérias segundo a CF/88 nos artigos 21 a 24 e 30 e, em matéria tributária, no título VI, capítulo I da CF/88.

Desse modo, além da autonomia dos Entes Federados, o pacto federativo guia-se por meio da cooperação e a coordenação: “a cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum”, enquanto a coordenação “um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação (BERCOVICI, 2008, p. 4).

Em outras palavras, as competências comuns descritas no art. 23 da Constituição ensejam a coordenação entre os Entes Federados, enquanto o art. 24 prevê a cooperação nas competências concorrentes (BERCOVICI, 2008).

Neste momento, apesar das discussões sobre a ausência da competência concorrente dos municípios no art. 24 da CF/88, afirma-se a competência suplementar no artigo 30, II da CF/88 enquanto possibilidade ampla dos municípios legislarem quando a União e estado não abordarem sobre a matéria a ser regulada, sendo passível de controle pela via difusa.

O federalismo é matéria frequentemente analisada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde a promulgação da Constituição em 1988. Um exemplo recente em tempos

pandêmicos foi a decisão unânime a favor da competência concorrente de Estados, Distrito Federal e Municípios no que concerne à compra e distribuição das vacinas ao combate da doença COVID-19 na ADPF 770 julgada em 10 de março de 2021.

Após ter apresentado a importância dos aspectos da cooperação e coordenação entre os Entes Federativos, aplica-se a mesma sistematização com vistas à Economia Solidária. Aplica-se a coordenação de políticas públicas com vistas ao art. 174, no planejamento e fiscalização a nível federal ao reconhecer as desigualdades federativas e instituir formas de desenvolvimento econômico. Já no que tange à cooperação, revela-se a participação do Entes Federados na busca do interesse público de superação das desigualdades federativas.

A estrutura político-administrativa de Economia Solidária demonstra a importância do SENAES na estruturação e coordenação da política pública nacional centralizada na União. Mesmo os empreendimentos econômicos solidários não vindo a serem positivados nos tempos áureos entre 2003 a 2015, devido, principalmente, à falta de interesse do poder legislativo (SILVA, 2018b), os resultados do aprofundamento do debate e a abertura aos espaços públicos de discussão e direcionamento patrocinados pelo SENAES são nítidos.

Conforme expõe Flavia Almeida Pita (2020, pp. 353/354), todos os Estados promulgaram leis estaduais referentes à temática da economia solidária (ver anexo H). No que tange ao governo federal, alterações de leis nacionais como o artigo 50 da Lei de Falências e Recuperação Judicial e Extrajudicial de Empresas (Lei nº 11.101 de 2005) prevê o “trespasse ou arrendamento de estabelecimento, inclusive à sociedade constituída pelos próprios trabalhadores”, representando avanços às iniciativas da autogestão fortemente incentivadas pelo papel da Anteag. A Lei de Cooperativas Trabalhistas e a instituição do PRONACOOP (Lei nº 12.690 de 2012), ao reduzir o número de sócios, permitem a ampliação do setor solidário. E, por fim, a Lei Complementar nº 147 de 2014, que inclui no Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (LC 123/06) a expressão empreendedor de economia solidária, em nível de lei nacional, ao isentar de “taxas e outros valores relativos a vigilância sanitária”.

A combinação de políticas centralizadas e setoriais são extremamente importantes de serem coordenadas e cooperativamente ajustadas entre os Entes Federativos. O mapeamento, talvez, tenha sido o maior avanço na identificação do reconhecimento dos empreendedores, tanto em nível teórico quanto prático, ao consolidar as perspectivas gerais dos empreendimentos e setorizar pautas únicas em determinadas regiões (SINGER, 2009).

Em vistas da perspectiva jurídica do tema em relação às desigualdades federativas, carrega-se uma forte crítica da política administrada de cima para baixo. Os fatores históricos são determinantes para compreender essa dinâmica, contudo, o direito abre um

campo de possibilidades ao refletir criticamente a respeito do modelo dado diante de novas perspectivas de gestão social.

É inegável a correlação entre a estrutura administrativo-política brasileira e o desenvolvimento regional. As regras do jogo (direito) acabam dificultando mecanismos de superação do modelo econômico dominante (DOWBOR, 2014). Portanto, a descentralização, tanto de arrecadação quanto de competências, é vista com bons olhos para o desenvolvimento regional, sem dispensar a organização centralizada que busque ampliar instituições a nível federal e constituir políticas públicas para o setor da economia solidária. Baseia-se, sobretudo, no agir localmente e pensar globalmente.

Todavia, a trajetória histórico-política assentada sobre o coronelismo-patronal (LEAL, 2007; FAORO, 2019) infla o controle político de cima para baixo, dificultando a tomada de decisões políticas a nível local, impondo uma espécie de barganha (subordinação) entre os interesses locais e os interesses eleitorais políticos.

De certo, há de repensar a estrutura organizacional no contexto geral. No que tange ao setor da economia solidária, tanto políticas centralizadas quanto descentralizadas devem conter os pressupostos da cooperação e da coordenação ao regular o setor em nível de norma nacional ao conceder competências aos entes federados, que conforme as suas especificidades, possam regular as práticas e os tipos de atividade de acordo com o espaço, tempo e propósitos dos empreendimentos autogestionários (GAIGER, 2019, p. 5).

As desigualdades federativas acabam por aprofundar as desigualdades sociais, estas que se apresentam na informalidade, na pobreza e na miséria. O contraste social entre as classes no Brasil revela um processo de concentração de renda perturbador até mesmo em níveis de subdesenvolvimento. Superar as condições precárias da reprodução da vida e avançar ao combate da exclusão socioeconômica são elementos consagrados na Constituição.

2.4.4 Consumo Consciente e Desalienante: Uma Resposta às Falhas de Mercado

O artigo 170, inciso V da CF/88, consagra a “defesa do consumidor” enquanto princípio a ser observado. No início deste capítulo, foram tratadas, inclusive, as referências e a importância de regular os setores microeconômicos em leis nacionais (Lei da Concorrência e Código de Defesa do Consumidor). A constituição, também, prevê a criação de instituições que avancem ao preservar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência e dirimir as externalidades negativas do mercado (monopólios e assimetria da informação).

O Código de Defesa ao Consumidor (Lei nº8.075 de 1990) contempla no

inciso III, do art. 4º:

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores (BRASIL, 1990).

O CDC instaura uma política pública de normas cogentes de proteção ao consumidor, devido aos excessos de controle do mercado nas relações de consumo. O conteúdo da lei busca, sobretudo, a preservação dos direitos do consumidor nas esferas da educação, saúde, segurança, mas também, coordena eixos diretivos de correção e coordenação a diminuir a discrepância de poder entre fornecedor e consumidor. Ora, a alusão ao art. 170 da CF possibilita a argumentação da importância do setor da economia solidária diante das relações de consumo, assim também, a leitura dos dispositivos da lei ao confluir com normas de comportamento já privilegiados dentro do campo teórico da economia solidária. O desafio que ora se apresenta é promover instrumentos e normas que tenham caráter operacional e de incentivo às condutas desejadas aos empreendimentos da economia solidária.

Ao tratar sobre o domínio econômico constitucional, a relevância do consumidor se torna primária. Não há sustentação constitucional em uma lei que positive e regule interesses econômicos contrários aos interesses do consumidor. Quando se projeta o setor da economia solidária, tem-se um projeto de sociabilidade, no qual o consumidor é parte integrante do setor, não mero destinatário final do consumo, mas atua como protagonista na atividade cidadã de consumir. Neste momento, revela-se a importância do protagonismo do consumo como exercício republicano, no qual a simples troca de dinheiro por mercadoria se perfaz no complexo cognescente entre o fornecedor e o usuário.

Em tal contexto, Euclides Mance (2002) propõe a constituição de redes entre os fornecedores e os consumidores de forma justa, desalienante, não compulsória da aquisição de mercadorias. O autor destaca as inúmeras possibilidades desta comunicação e reconhecimento por meio dos bens e serviços que podem vir a atrelar laços de solidariedade e união na comunidade, pois a partir de empreendimentos que valorizem a sustentabilidade na produção e comercialização se instaura uma segunda via possível de um consumo consciente. Essa via se encontra na constituição de redes de colaboração, pois além de promover um consumo consciente, irão desenvolver economicamente a região e construir laços de pertencimento e sociabilidade.

Ora, a análise do domínio econômico encontra no domínio jurídico meios

adequados para regular as falhas e as externalidades negativas econômicas. Enumera-se, pontualmente, as falhas de mercado apontadas por Fabio Nusdeo (2008), que implicam na economia solidária e que podem ser minimizadas por esse setor.

A primeira falha consiste na rigidez de mobilidade. Obviamente, ao restringir a produção e o consumo às redes de colaboração solidária somadas às questões precárias de muitas dessas organizações, encontra-se um problema de cunho econômico importante a ser solucionado. Parte-se de dois pressupostos para aplicação da solução, um é a demanda relacionada ao valor de uso dos produtos, derivando-se da comunicação entre as demandas próprias da região para os consumidores, a lógica do não desperdício é aferida neste compasso; o segundo pressuposto parte do primeiro, que é o desenvolvimento regional. A problemática aqui traçada revela um problema logístico com a demanda e produção que poderá ser solucionado a partir de canais de comunicação.

A segunda falha de mercado é a assimetria das informações. Propõe-se a confecção de um selo público a ser elaborado entre o setor e o Poder Público a dar validade e legitimidade ao produto que irá ser comercializado. A elaboração de um selo de qualidade solidária traria as informações necessárias da origem dos insumos e produtos, o uso ou não de agrotóxicos e a forma da qual foi produzida. Pressupõe-se que a certificação pública juntamente ao setor da economia solidária traria viabilidade e comunicação entre os próprios produtores, o que minimizaria a distância (cada vez maior) da relação entre mercadoria e o consumidor.

Um exemplo interessante atual é o selo de qualidade do Movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST). Os trabalhadores ruralistas assentados em terras do MST produzem alimentos 100% agroecológicos, nos quais não há utilização de agrotóxicos nas plantações. Esse selo de qualidade agroecológica é emitido por instituições de pesquisa, por exemplo, no caso do acampamento de Maria Rosa do Contestado, é a Rede Ecovida de Agroecologia que emite certificação garantindo a ausência de uso de agrotóxicos, além de auxiliar os produtores rurais (CORRÊA; AZEVEDO; SOUZA, 2020, online). Esses casos se reproduzem em diversas regiões, pois se chegou ao consenso da importância dos assentamentos rurais para a soberania alimentar, assim, a certificação promove informações sobre a qualidade do produto a serem repassadas ao consumidor final.

A terceira falha de mercado, segundo Nusdeo (2008), é uma falha estrutural, que está relacionada ao projeto de acumulação capitalista, no qual se traduz a concentração econômica. Ora, a gênese da Economia Solidária surge exatamente diante dessa falha estrutural, as determinações socioeconômicas delimitam o setor da economia solidária ao papel intersticial no seio de contradições do modo de produção capitalista. Diante de tal constatação, essa falha

do mercado é operante e estrutural, contudo, a busca de minimizar os efeitos está esculpida em toda a literatura de economia solidária.

O protagonismo do consumidor nessa falha estrutural tem aspecto crucial de retroalimentação das redes em detrimento ao grande mercado capitalista. Primeiramente, ao priorizar as economias de escopo local há um desenvolvimento econômico que a médio e a longo prazo poderão ser otimizados, tanto em preços quanto em qualidade, a questão crucial será construir uma consciência dos consumidores que prevejam estas potencialidades.

Por fim, a quarta e a quinta falhas são, respectivamente, as externalidades e a falta de incentivo analisadas no decorrer da investigação. As externalidades negativas e positivas devem ser analisadas de acordo com o nicho econômico do empreendimento ao confluir as dimensões ambiental, econômica e política. Já a falta de incentivo estará localizada na intervenção do Estado sobre o domínio econômico no próximo capítulo.

A conclusão tomada a partir desses critérios é o estabelecimento do selo de qualidade solidária a ser elaborado a partir do Poder Público e o setor da economia solidária. A validade será garantida pelo Poder Público na competência de acompanhamento e fiscalização dos empreendimentos autogestionários, a legitimidade será maior conforme o compromisso dos empreendimentos locais e os grupos de consumidores. As potencialidades serão verificadas à medida da propulsão do crescimento regional aliado as práticas sustentáveis, refletindo no preço e na qualidade das mercadorias. Sendo o *selo de qualidade solidária* norma prescritiva obrigatória para o setor da produção de mercadorias.

Nesse diapasão, as práticas de comércio justo encontram a justa medida a serem retroalimentadas nesse sistema. Juridicamente, a compra e a venda direta entre produtores e consumidores poderão, a depender da vontade política dos municípios, ter estipulada a isenção de Imposto sobre Serviço (ISS) nas práticas de comércio justo que envolvam os pressupostos do setor da economia solidária. Já em nível estadual, cabe aos Estados a previsão de norma de isenção ou favorecimento tributário em relação ao Imposto sobre Circulação de mercadoria e Serviços (ICMS).

O ordenamento jurídico brasileiro prevê no decreto nº 7.358 de 17 de novembro 2010, o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS), no qual o inciso II do art. 2º dispõe a definição de “comércio justo e solidário: prática comercial diferenciada pautada nos valores de justiça social e solidariedade realizada pelos empreendimentos econômicos solidários”, e no inciso V de “preço justo: é a definição de valor do produto ou serviço, construída a partir do diálogo, da transparência e da efetiva participação de todos os agentes envolvidos na sua composição que resulte em distribuição equânime do ganho na cadeia

produtiva”. Outras nomenclaturas como fair trade, comércio equitativo, comércio équo, comércio alternativo, comércio ético são termos adotados que compõem a mesma dinâmica.

O SCJS tem por finalidade propor novos arranjos nas relações de consumo em torno dos empreendimentos solidários e a sociedade civil. Com vistas a este propósito constitui-se a Comissão Gestora Nacional, instituição voltada para a estruturação e funcionamento da política do comércio justo. Contudo, o Decreto nº 10.087 de 2019 revogou a Comissão que deveria articular essa política, deixando o SCJS inoperante em termos administrativos, o que, por sua vez, não confere efetividade à esta política.

As relações de consumo na sociedade do consumo (BAUMAN, 2003) têm se tornado um paradigma de transformação. Portanto, qualquer projeto que visa transformar ou impactar a sociabilidade deve passar por uma discussão comprometida e séria que releve a importância do consumo enquanto reprodução de uma cadeia de eventos da produção ao destino final⁵⁹. As relações complexas do ato de consumir envolvem, também, o direcionamento e a escolha de alternativas mais sustentáveis. O consumo consciente e solidário se torna um instrumento apto a estabelecer vínculos de reconhecimento e promover a aproximação e a responsabilidade social dos atores sociais e da sociedade civil. A medida que as relações de consumo consciente se ampliam, a retroalimentação e as cadeias de colaboração se tornam uma realidade possível (MANCINI, 2002, p. 37)

Tal como uma via de mão dupla, na qual fornecedor e consumidores pactuam formas sustentáveis na produção de mercadorias, dentro da perspectiva da economia solidária há um envolvimento complexo de múltiplas dimensões (econômicas, políticas, sociais e ambientais), no qual o consumo faz parte desta retroalimentação alternativa. Deverá o Estado por meio das suas competências e atribuições normativas sobre o domínio econômico (art. 174) fomentar práticas economicamente sustentáveis, socialmente desejáveis e ambientalmente equilibradas com vistas a axiologia do art. 170 e a persecução da teleologia do art. 3º da CF/88.

⁵⁹ “Importante também, considerar que no caso específico da ES na atualidade, a opção estratégica dominante é lutar no terreno do “inimigo”, disputar diretamente seus consumidores, rivalizando a eficiência de processos produtivos, padrões de qualidade, força de marketing, investimentos em pesquisa e desenvolvimento de produtos, privilégios no acesso a programas estatais de financiamento e de produção científica e tecnológica” (BORINELLI, LUZIO-DOS-SANTOS, 2010, p. 13)

3 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO EM FAVOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS E UM REGIME JURÍDICO PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

As interlocuções entre direito e economia ocupam papel central na composição destas relações sociais, sendo o Estado responsável em intervir sobre o domínio econômico, por meio da técnica jurídica, para legitimar e validar decisões políticas. As áreas de domínio entre direito, política e economia se estreitam nas atuais sociedades complexas e exigem novos arranjos institucionais e científicos. A fim de sistematizar a conformação entre esses diferentes domínios tem-se os estudos reunidos no Direito Econômico.

Esse ramo do Direito traz ricas contribuições no plano da intervenção do Estado sobre o domínio econômico. Fábio Konder Comparato (1978) ao analisar o surgimento do Direito Econômico propõe a visão da passagem teórica do campo da economia política (abordada no primeiro capítulo) para a efetivação da função e técnica jurídica da política econômica. O autor conclui pelo desenvolvimento da técnica funcional do direito a garantir instituições aptas a gerir uma política econômica eficaz socialmente a partir do fortalecimento de instituições políticas voltadas para a realização do público em detrimento ao individual (COMPARATO, 1978, p. 470).

Os legisladores reunidos em Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) incluíram na Constituição Federal Brasileira de 1988, um título importante (VII) contendo normas de estruturas sobre a Ordem Econômica e Financeira. Entre elas tem-se importantes valores e normas a nortear todo o processo de positivação que seguirá com os diferentes governos. Em destaques para esta pesquisa são: o art. 170 que dispõe sobre Princípios Gerais da Atividade Econômica; o art. 173 trata das competências para intervir no domínio econômico; o art. 174 traz as competências de intervenção sobre o domínio econômico; e, o art. 175 dispõe sobre serviços públicos e as possibilidades jurídicas de prestação à sociedade. É importante diferenciar estas competências para destacar aquelas que tratam da intervenção estatal sobre o domínio econômico, tal qual a classificação e a sistematização elaboradas pelo professor Eros Roberto Grau no livro *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (2005).

Esta forma de intervenção (art. 174 da CF/88) destaca o Estado brasileiro enquanto agente regulador que as exercer por meio das funções normativas, fiscalização, incentivo e planejamento. Todas estas competências são importantes para este estudo, no entanto, o enfoque escolhido é a intervenção normativa, incentivo e planejamento tendo em vista o objetivo de analisar no Projeto de Lei 6.606 de 2019, especialmente, o que tange às

diretrizes para uma Política Nacional de Economia Solidária, para um Sistema Nacional de gestão da Economia Solidária e outras normas que permitem sugerir um regime jurídico para este importante setor da economia capitalista.

O domínio econômico tem por características a racionalidade de operações lógico-matemáticas das trocas mercantis ao balizar o *tradeoff* entre as necessidades e a escassez de produtos. Conforme apontado por Polanyi (2000) as relações econômicas do sistema capitalista se instituíram historicamente a partir do princípio da permuta na instituição do mercado, contudo, há uma pluralidade econômica suprimida nas relações econômicas capitalistas. Busca-se instaurar uma visão holística da economia normativa ao compreender novos formatos de regulação que não seja apenas o lucro e a acumulação individualista. Vislumbra-se, neste contexto, novas reconfigurações entre o mercado e Estado ao intervir para dirimir as diversas externalidades negativas econômicas já destacadas nos capítulos anteriores.

Para tal intento, defende-se, é importante conhecer as linhas destas políticas públicas que justificam um sistema composto de órgãos colegiados (democracia participativa) a contribuir para definir, construir, priorizar, fiscalizar a implementação, entre outras atribuições. Mira-se atender àqueles agentes que queiram atuar neste setor conforme um regime jurídico para a economia solidária. Nesse compasso, “as políticas públicas hão de ser estabelecidas no espaço governamental, conjugando os objetivos e princípios das políticas de estado – previstas em lei ou na Constituição – com as metas e orientações de políticas governamentais” (MARQUES NETO, 2005, p. 86). Tem-se na CF/88, em seu art. 3º, os objetivos do Estado Brasileiro a ser perseguido por todos os governos. Em destaque: “ I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, com os quais, a Política Nacional de Economia Solidária, o Sistema Nacional de Economia Solidária e um regime jurídico para este setor, certamente, contribuirão.

Para o presente estudo adota-se a definição de que

[...] a política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes” (DERANI, 2004, p. 22).

Justifica-se esta escolha por reunir as atribuições e as competências do Legislativo (democracia representativa) que por meio legal as constrói e as viabiliza com a aprovação das leis dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentária anual; bem como as do Executivo que por meio de regulamentação (atos administrativos) e planejamento

as executa e fiscaliza.

A possibilidade de um regime jurídico para a Economia Solidária, portanto, em construção, possibilitará direcionar as políticas pública, especialmente, por meio das normas de incentivo, a destinatários que atuem em organizações autogestionárias, onde o capital e o trabalho estão reunidos no mesmo ambiente e com escopo diverso das demais organizações sob a lógica do lucro capitalista. Os empreendimentos econômicos solidários possuem pluralidade de formas jurídicas e atividades econômicas, contudo, há práticas comuns que as aproximam e geram um elo conceitual que as identificam por serem atividades econômicas voltadas pela igualdade, cooperação, solidariedade e ausência de subordinação entre seus membros.

Unir as áreas dos conhecimentos em destaque que envolvem a economia solidária, contribui para que a intervenção do Estado, por meio das competências apontadas. Desta forma trará um ambiente de segurança jurídica, justiça social e externalidades positivas, entre elas, emancipação socioeconômica.

3.1 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO E A ECONOMIA SOLIDÁRIA

A atuação do Estado sobre as relações econômicas em território nacional é importante, pois o Estado pode agir enquanto agente econômico (art. 173), regulador do mercado nacional (art. 174) e, ainda, prestar serviços públicos (art. 175). Delimitar o domínio econômico do qual incorrerá o recorte desta pesquisa, o qual seja a intervenção do Estado sobre o domínio econômico e os modos de realizar essa intervenção (direção e indução), indicam a sistematização a confluir com determinados setores a serem prestigiados, tanto por normas de estrutura quanto em normas de comportamento, a partir das competências normativas, incentivo, fiscalização e planejamento.

Há um grande espaço para o avanço da Economia Solidária se aliada a consecução dos preceitos constitucionais do art. 3º e 170. Por isso, vislumbra-se a inserção da Economia Solidária no rol dos princípios do Art. 170 ao produzir o dever estatal em privilegiar este setor enquanto prioritário de políticas públicas. A necessidade de haver um regime jurídico para a Economia Solidária reforça o direcionamento das políticas públicas aos destinatários da norma, no qual já há um esboço no Projeto de Lei 6.606 de 2019 que tramita na Câmara dos Deputados atualmente.

A delimitação da intervenção do Estado sobre o domínio econômico e os respectivos destinatários da norma conduzem ao exercício do direito econômico em gerar instituições e políticas em prol de setores importantes à sociedade. Assim, a criação de um

sistema nacional de gestão de economia solidária permitiria conduzir políticas de planejamento e incentivo à estes empreendimentos solidários, no qual se deve observar na estrutura federativa a distribuição de competências aos Entes Federados, que em cooperação e coordenação ajam para a promoção do acesso e a permanência desses empreendimentos ao mercado nacional.

3.1.1 Intervenção do Estado Sobre o Domínio Econômico

A Constituição Federal de 1988 nos termos do art. 219 elevou o mercado interno, onde ocorrem as relações econômicas, ao nível de patrimônio nacional, tamanha sua importância. Para protegê-lo atribui competências aos governos que devem exercê-las conforme os valores e normas elencadas no art. 170:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

A CF/88 prescreve que a intervenção estatal para atender ao regime econômico do artigo supra referido e atender os objetivos do art. 3º da República Federal poderá ocorrer se atuar nas condições de agente econômico (Art. 173) e de regulador do mercado (Art. 174). Neste sentido as lições trazidas pelo professor Eros Roberto Grau (2005) que sistematiza tais competências do Estado em duas formas de atuação do Estado: *no* (Art. 173) e *sobre* o domínio econômico (Art. 174).

A atuação no domínio econômico que denomina por absorção ou por participação, seria: i) A intervenção por absorção, “o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção da *atividade econômica em sentido estrito*, atuando em *regime de monopólio*” conforme as atividades econômicas, no rol taxativo, do art. 177 da CF/88; ii) A intervenção por participação é semelhante à modalidade por absorção, contudo, se diferencia quando o Estado atua em regime de competição com as empresas privadas em setor(es) do domínio econômico (GRAU, 2005, p. 148). Em ambas hipóteses poderá organizar-se sob

“regime jurídico a que se sujeitam a empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias que explorem ‘atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços’”(GRAU, 2005, p. 102). Em qualquer das competências deve justificar, por meio de lei, os motivos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

De igual forma a *atuação do Estado no domínio econômico em sentido amplo* será aquela prevista no art. 175 que irá dispor sobre os serviços públicos. As opções são prestação por absorção direta ou indiretamente pela administração pública ou, então, por meio da iniciativa privada, em regime de concessão ou permissão dos serviços públicos.

A *intervenção do Estado sobre o domínio econômico* (Art. 174), aponta o professor Eros Grau (2005, pp. 148/149) poderá ocorrer: i) por direção ao estabelecer normas de comportamento por meio dos modais deônticos proibido e obrigatório para os sujeitos que exercem a atividade econômica e, assim, conduzir, impositivamente, as condutas neste domínio; e, ii) por indução quando os comandos normativos atuam por meio do modal permitido, ou seja, trata-se de normas dispositivas que buscam conduzir condutas, no campo da liberdade, estimulando-as por meio de recompensas que os destinatários poderão usufruir, ou seja, “Penetramos, aí, o universo do direito premial” (GRAU, 2005, p. 150).

O art. 174 prescreve quatro caminhos ao Estado brasileiro para *intervir sobre o domínio econômico em sentido amplo*: i) normativo; ii) incentivo; iii) fiscalização; e, iv) planejamento. A competência normativa ocorre quando por meio do processo legislativo, previsto no art. 59 da CF/88 (Legislativo) ou no uso da competência regulamentar (Executivo) introduzem no ordenamento jurídico textos do direito positivo que contenham normas inaugurais ou normas secundárias, respectivamente (CARVALHO, 2000, p. 55). Tais normas regem as condutas por meio dos modais de condutas proibidas, obrigatórias ou da permissão (campo da liberdade). Neste caso quando não ocorrer proibição ou obrigatoriedade.

A intervenção por meio do incentivo tem por objetivo estimular as condutas que estão no campo da permissão, mas, que são de alto interesse público. Este caminho é de especial interesse para o domínio econômico pois é onde está a liberdade econômica e a garantia do direito à livre iniciativa, nos termos do artigo 170 em seu parágrafo único:

Art. 170. -.....

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Norberto Bobbio (2007) no livro *Da Estrutura à Função* busca ampliar a teoria estruturalista ao funcionalismo ao introduzir a função promocional das normas. Assim, a estrutura jurídica possuiria além das normas repressivas (ou de sanção), também, as normas de

promoção que são aquelas que estimulam a prática de atos desejados em busca de uma recompensa. Em outras palavras, o direito abrangeria além da concepção punitiva, também, a concepção promocional das condutas com vistas para à eficácia da norma dentro do plano social.

Norberto Bobbio (2007, pp. 70/76) argumenta sobre a relação entre o Estado Liberal e as normas repressivas e que a evolução para o Estado Social deveria ser acompanhada por normas promocionais. Destaca que ambas estruturas normativas estão presentes no ordenamento jurídico e que podem conviver pois são complementares:

Enquanto do ponto de vista estrutural o direito pode continuar a ser definido, mesmo depois do aparecimento do direito promocional, como norma hipotética (no plano da nomostática) e como ordenamento em graus (plano da nomodinâmica), do ponto de vista funcional, uma vez individualizada a categoria do direito promocional, não mais pode ser definido como uma forma de controle social. O conceito de controle é perfeitamente adequado se continuarmos a considerar o direito na sua função tradicional de proteção-repressão. [...] A função de um ordenamento jurídico não é somente controlar os comportamentos dos indivíduos, o que pode ser obtido por meio das técnicas das sanções negativas, mas também direcionar os comportamentos para certos objetivos preestabelecidos (BOBBIO, 2007, pp. 78/79).

Ao avançar no campo do funcionalismo jurídico, o direito permite novos arranjos dentro da estrutura normativa mais condizentes às estruturas das relações sociais a partir do modal deôntico da permissão. As normas promocionais serviriam para estimular condutas desejadas de modo a viabilizar de modo mais eficaz o regime econômico constitucional desejado nos termos do art. 170.

A intervenção por meio da fiscalização visa assegurar o cumprimento de normas que promovem a intervenção normativa tanto por meio das normas de repressão quanto promocionais, sublinha Eros Grau (2005, p. 308): “Assim, fiscalizar, no contexto deste art. 174, significa prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas, pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica”. Do exercício desta competência poderá resultar aplicação de penalidades a serem impostas por meio de processos administrativos. em face do descumprimento de condutas proibidas ou obrigatórias. A fiscalização exercida pelo Executivo é competência de controle para conferir efetividade à competência normativa.

A intervenção do Estado sobre o domínio econômico por meio do planejamento é essencial para o desenvolvimento no país. Assim, “o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa, coordenando decisões de planejamento, para modificar as estruturas socioeconômicas, assim como para promover a distribuição e a descentralização da renda, integrando a população social e politicamente (BERCOVICI, 2005, p. 69).

Para a efetividade dos objetivos e das respectivas políticas públicas que constam nos planejamentos governamentais é preciso que seja acompanhado de previsão orçamentária. Para tanto, nos termos de art. 165 da CF/88, é necessário que seja aprovada a lei que trata do Plano Plurianual (PPA), no início de cada governo. Nele deve-se estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para a administração pública combinados com aspectos decisórios políticos e técnicas contábil-jurídica-econômica (GOVERNO FEDERAL, 2021, online). Destaque-se ser o PPA um compromisso da administração pública, observados os critérios e procedimentos técnicos e legais, a fim de garantir a viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento nacional. O planejamento será executado, anualmente, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei dos Orçamentos Anuais (LOA).

O orçamento público pode ser compreendido como um instrumento de gestão em que são formalmente registradas as expectativas em termos de fluxo de recursos financeiros e os parâmetros para sua aplicação por parte do poder estatal em um determinado período de tempo. Dada a sua relevância na orientação da ação governamental, ele deve ser assumido como algo que vai além de um mero instrumento técnico-contábil de planejamento. Na medida em que consiste na expressão mais visível e objetiva do fundo público, **ele se torna um campo de disputa política no qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento refletem as correlações de forças na sociedade e os interesses envolvidos no controle dos recursos existentes**. Essa disputa tende a se tornar ainda mais acirrada em contextos de crise econômica, por isso a importância de estudar o orçamento para compreender a dinâmica das políticas sociais (SILVA, 2018a, p. 10, grifo meu).

O início do mandato de Luís Inácio Lula da Silva em 2003 inaugurou as discussões da existência da política em torno da Economia Solidária juntamente com Paul Singer. O Decreto nº 4.764 de 2003 convertida em Lei nº 10.683 de 2003 institui a Secretaria Nacional de Economia Solidária subordinada ao Ministério do Trabalho, o qual, institucionalmente, tornara-se o aglutinador das reivindicações e diálogos entre os atores sociais da economia solidária em busca das novas reconfigurações na geração de trabalho e renda.

3.1.2 Intervenção do Estado e a Economia Solidária

A Economia Solidária enquanto manifestação socioeconômica de organizações intersticiais, dentro do capitalismo, é setor importante a ser prestigiado pelo ordenamento jurídico. Contudo, no Brasil, na atualidade, não vige um regime jurídico para este setor da economia. Apesar deste vazio normativo, defende-se, que há grande potencial para os empreendimentos econômicos solidários que possibilitam concretizar os objetivos do art. 3º da

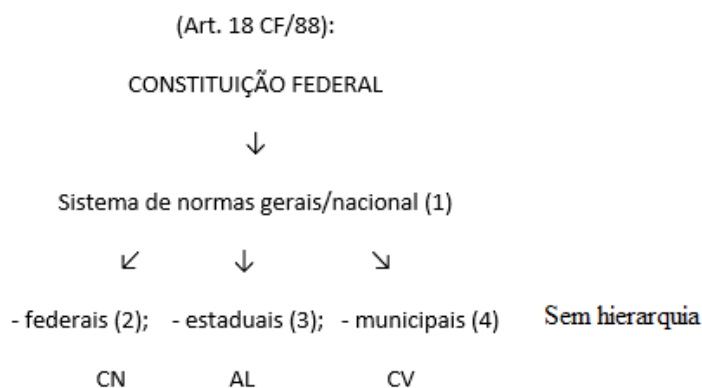
CF/88.

Considerando os processos legislativos que possibilitam introduzir norma jurídicas no ordenamento jurídico, destaca-se, que tramita, atualmente, duas iniciativas parlamentares: a proposta de emenda constitucional (PEC) nº 69/19 que tem por ementa “Acrescenta o inciso X ao art. 170 da Constituição Federal para incluir a economia solidária entre os princípios da Ordem Econômica” (SENADO FEDERAL, 2019) e o Projeto de Lei nº 6.606 de 2019 que tramita na Câmara dos Deputados e apresenta um conjunto de diretrizes para Política Nacional de Economia Solidária, um Sistema de Economia Solidária e outras normas que permitem sugerir um regime jurídico que trará, além de uma identidade jurídica, segurança e previsibilidade econômica ao setor.

A PEC nº 69/19, se aprovada, traz ao nível constitucional mais um dever do Estado para preservar o setor da economia solidária. Ou seja, “Assim, a economia solidária poderá ser parte ainda mais relevante da economia brasileira, estimulando a produção, o consumo e a distribuição de riqueza, com foco na valorização do trabalho do ser humano” (SENADO FEDERAL, 2019). Firma-se no nível de política de Estado, com caráter vinculatório para todos os governos e, conforme exposto, este setor, tal qual os demais, estará sujeito à intervenção normativa, incentivo, fiscalização e planejamento públicos.

A partir da Constituição, tem-se fundamento de validade para seguir o processo de positivação, por meio do processo legislativo infraconstitucional inaugural (Art. 59 CF/88) e secundário (atos administrativos). Porque o Brasil é uma organização político administrativa federal (Art. 18 CF/88), a pirâmide normativa deverá ter a seguinte estrutura:

Figura 3 – Estrutura Normativa do Modelo Federal de Organização Político-Administrativa Brasileira.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em KEMPFER (2019, informação verbal).

Defende-se que as normas que irão tratar sobre política nacional, sistema de

gestão e um regime jurídico para a economia solidária devem ter o nível de normas nacionais, portanto, sob aspecto hierárquico logo abaixo da Constituição e superior às normas federais, estaduais, distrito federal e municipais. Aquelas normas tem por destinatários imediatos todos os membros da federação e são normas de competência, de estrutura, que devem ser consideradas como limites ao poder normativos dos membros da federação. Tal força permite estabelecer uniformização, harmonia e coordenação entre os ordenamentos jurídicos parciais (federal, estadual, distrital e municipal). Assim, é possível cobrar um alinhamento que é fundamental para as políticas públicas, sistema de gestão e o regime jurídico supra referidos. Independentemente se o processo legislativo ocorrer por processo legislativo ordinário ou complementar será o conteúdo da norma, ou seja, a natureza material, que irá determinar o caráter da norma em nível nacional a ser aplicada e vinculada a todos os Entes Federativos (CARVALHO, AQUINO, 2020, p 96).

As normas de intervenção sobre o domínio econômico que podem disciplinar as atividades da economia solidária, reunidas no campo do Direito Econômico, são matérias de competências concorrente (Art. 24, I CF/88) e comum (Art. 23, parágrafo único) garantindo-se a possibilidade jurídica de intervenção por meio de normas federais (Congresso nacional - CN), estaduais (Assembleia Legislativa - AL) e municipais (Câmara dos Vereadores - CV). Desta forma, garante-se observar as peculiaridades regionais, estaduais e municipais, tanto por meio normativo, incentivo, fiscalização e planejamentos públicos. Nesse sentido, a partir da estrutura normativa delineada acima seriam elementos a acompanhar as particularidades do setor da economia solidária em tempo e espaço próprios. Conforme Gaiger (2013, p. 15) aponta que o Brasil é um país continental com diferenças culturais e regionais que ocasionam na formação dos empreendimentos solidários, esses que se destacam, justamente, por pertencerem às comunidades locais.

A economia solidária deve ser prestigiada por meio da intervenção do Estado *sobre* o domínio econômico com vistas à necessidade de políticas públicas e estruturar o setor possibilitando o desenvolvimento dos empreendimentos solidários. Ressalta-se que o atual o PL nº 6.606/19 que disciplina aspectos relevantes para o setor da economia solidária ao suprir este vazio normativo e suas normas devem ser interpretadas no nível de normas nacionais para promover a uniformização, harmonização e coordenação nacionais referidas.

A atuação conjunta dos membros federados, cada qual em sua competência, e por meio normativo (direção), incentivo (indução), fiscalização e planejamento contribuirá para os negócios jurídicos, que poderão ser denominados de negócios jurídicos solidários, pois estimulará o acesso e permanência de tais empreendimentos:

A exposição ora produzida é expressiva da relevância que assume a dinamização, pelo Estado, das técnicas – no caso, por direção – de atuação interventiva *sobre* o domínio econômico, evidenciando por um lado a amplitude dos temas albergados pelo Direito Econômico, e por outro, a assertiva de que não há institutos jurídicos cuja análise seja monopólio dos cultores de um determinado ramo do direito: os contratos, enquanto realidade jurídica, não são objeto de um privilégio de consideração pelos civilistas; para que os possamos compreender, impõe-se a sua detida consideração também desde a visão do Direito Econômico (GRAU, 2005, p. 101).

A intervenção do Estado *sobre* o domínio econômico pode ser dividida segundo a ciência econômica em micro e macroeconômica (VASCONCELLOS, GARCIA, 2014, p. 16). Por exemplo, entre a competência normativa e a função de planejamento há um predomínio da instituição de políticas públicas a fim de coordenar o setor. Em matéria microeconômica, as normas de incentivo e fiscalizatórias servem com propósito para o acesso e permanência no mercado, além do acompanhamento político-pedagógico a fim de que os valores da economia solidária não se percam. Inclusive, há grandes possibilidades de efetivação da Economia Solidária ao desenvolver-se por meio da promoção da economia regional. Já em nível macroeconômico, as políticas públicas e o planejamento permitirão a inclusão da economia solidária enquanto setor econômico e político enquanto projeto de desenvolvimento nacional.

Ainda sobre as normas promocionais para crescimento do setor poderá criar órgãos e instituições públicas a gerar certificações aos empreendimentos que adotarem as condutas desejadas, além de facilitar e favorecer o acesso às licitações e para contratação com a administração pública.

3.2 PROJETO DE LEI 6.606/19 SOBRE POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E O SISTEMA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: DIRETRIZES PARA POLÍTICA PÚBLICAS NACIONAIS

A atuação do Estado sobre o Domínio Econômico e as modalidades de intervenção por direção e indução indicam as possibilidades do Estado de prescrever e fomentar condutas que se direcionem à teleologia do art. 3º da CF/88. Por tratar-se da temática da Economia Solidária, tem-se a disposição do art. 219 da CF/88 no qual integra o mercado interno enquanto patrimônio nacional, devendo esse ser “incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico”.

A Economia Solidária no Brasil existe enquanto manifestação no domínio econômico desde 1980 (SINGER, 2002, p. 113), o reconhecimento institucional-político deste

segmento econômico, nos anos 2000, possibilitou a ampliação dos empreendimentos solidários por meio da intervenção do Estado sobre o domínio econômico. Neste sentido se tem a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) desempenhou papel vital para o desenvolvimento de setores, até então, marginalizados a compor o domínio econômico, a partir de políticas públicas direcionadas tanto para o acesso e permanência destes novos empreendimentos quanto a inclusão e a visibilidade política por meio de diálogos e consensos entre os empreendimentos e o poder público. Durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) houve diversos decretos regulamentando o sistema nacional que compõe a economia solidária, assim também, políticas públicas com o direcionamento de recursos e financiamentos a fim de uniformizar e organizar os atores sociais preocupados com essa nova perspectiva de economia.

Historicamente, o desenvolvimento econômico brasileiro está atrelado ao Poder Estatal, que ainda mantêm em suas estruturas os embates e conflitos de classes. Contudo, conforme exposto no primeiro capítulo, o Patronato Brasileiro e as classes dominantes continuam a exercer poder político e econômico sobre as demais frações da população (FAORO, 2008, p. 826). É neste contexto que a Economia Solidária se encontra no meio das contradições do sistema capitalista, realçados pelas dificuldades de ocupação do espaço público, no qual o Estado (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) é o centralizador e aglutinador das demandas sociais (MASCARO, 2012, p. 63).

Portanto, gera-se os paradoxos sobre a discussão do pertencimento da economia solidária estar ou não atrelada as estruturas políticas-institucionais do Estado, pois poderá haver limitações e restrições da atuação dos empreendimentos e das redes solidárias, uma vez que o campo de decisões políticas pertence aos segmentos hegemônicos-dominantes (MANCINI, 2002, p. 137), ou então, apoiar-se no Estado a conferir condições mínimas para estabelecer em nível de concorrência, tanto política quanto econômica, uma vez que toda a estrutura de desenvolvimento econômico brasileiro esteve relacionado ao Poder Público (SINGER, 2002, p. 112). A trajetória da Economia Solidária no Brasil reforça ambos os argumentos sobre as limitações e desenvolvimento dos empreendimentos solidários à estrutura estatal.

Neste contexto e sob o aspecto normativo, em matéria da economia solidária, expõe-se, cronologicamente, o seguinte quadro das legislações em plano federal:

Quadro 3 - Legislação Federal sobre Economia Solidária no Brasil (1999-2021):

Norma regulamentadora	Conteúdo	Revogação ou alteração legislativa
Lei nº 9.867/1999	Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais	Falta regulamentação da Lei
Lei nº 10.683/2003	Cria o SENAES e o Conselho Nacional de Economia Solidária	Revogado pela Lei nº 13.502/2017. Contudo a Lei nº 13.844/2019 reestabelece a Subsecretária de Economia Solidária.
Lei nº 11.101/2005	Lei de Falência e Recuperação Judicial e Extrajudicial de Empresas. Art. 50, prevê enquanto meio de recuperação judicial o “trespasse ou arrendamento de estabelecimento, inclusive à sociedade constituída pelos próprios empregados”.	
Decreto nº 5.811/2006	Regulamentação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) instituído pela Lei nº 10.683/2003	Lei nº 13.844/2019, art. 83, o CNES passa a compor o Ministério da Cidadania
Portaria MTE nº 30/2006	Institui o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES)	
Decreto nº 6.341/2008	Cria seções ou núcleos de Economia Solidária nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego	Revogado pelo Decreto nº 8.894/2016
Lei Complementar nº 130/2009	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo	
Decreto nº 7.357/2010	Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC)	Decreto nº 10.087/2019, extingui o Comitê Gestor do PRONINC previsto no art. 3º do Decreto nº 7.357/2010
Decreto nº 7.358/2010	Sistema Nacional Brasileiro de Comércio Justo e Solidário (SCJS)	Decreto nº 10.087/2019, extingui a Comissão Gestora Nacional do SCJS, prevista no art. 4º do Decreto nº 7.358/2010
Lei nº 12.690/2012	Regulamenta as Cooperativas de Trabalho e institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOP) ⁶⁰	
Decreto nº 8.163/2013	Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social (PRONACOOP Social)	Revogado pelo Decreto nº 10.087/2019
Portaria MTE nº 1.780/2014	Institui o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL)	
Lei Complementar nº 147/2014	Acresce o parágrafo 3º-A do art. 4º da LC 123/06 que dispõe a isenção de “taxas e outros valores relativos à fiscalização sanitária” para os empreendimentos de “economia solidária”.	

⁶⁰ Aprovada a Lei de Cooperativas de Trabalho e o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho –PRONACOOP (Lei nº 12.690) de 2012. Após seis anos de tramitação para a aprovação da lei, Gaiger (2019) destaca, além dos pontos acima mencionados, a autogestão e os direitos trabalhistas que compõem a lei, consagrando os aspectos da economia solidária voltados à preservação da valorização do trabalho humano. Contudo, alguns aspectos negativos são ressaltados, como a falta de fiscalização e a não inclusão das cooperativas de produção no campo, o que afasta uma política conjunta entre os setores dos empreendimentos solidários (GAIGER, 2019, p. 17).

Lei nº 13.928/2019	Institui o Dia Nacional da Economia Solidária	
--------------------	---	--

Fonte: Elaborado pelo Autor

Observa-se que o período entre 2003 a 2010 houve grande número de disposições normativas referentes a Economia Solidária, sobretudo, a criação e ampliação de sistemas capazes de acompanhar e instruir os empreendimentos solidários por meio de programas e comitês. Destaca-se a regulamentação das Cooperativas de Trabalho em 2012, que sempre foi uma reivindicação do setor. Principalmente, dos empreendimentos urbanos, que não podiam se regularizar, pois algumas exigências da Lei Geral de Cooperativas (Lei nº 5.764/71) dificultava alguns aspectos formais, tal qual o número mínimo de vinte cooperados.

Em 2015 inicia-se um processo de desestruturação do Sistema Nacional de Economia Solidária e, conseqüentemente, as políticas públicas em torno do setor, pois em meio da crise institucional-política brasileira a economia solidária sofreria impactos diretos.

No início de 2016, com o processo de impeachment da então presidenta eleita Dilma Rousseff, os impactos foram bem mais consideráveis. Primeiramente, houve nova organização da estrutura ministerial, com o MTB voltando a desmembrar-se da Previdência Social, como efeito da MP no 726, de 12 de maio de 2016. Houve uma grande reformulação na equipe gestora e técnica, a começar pela saída do próprio secretário Paul Singer, que esteve à frente durante todo o período de existência da secretaria até então. Com ele saíram também todos os diretores e coordenadores, além de alguns técnicos de carreiras transversais que estavam lotados na SENAES. A nova equipe encontrou dificuldades na condução dessa transição, já que tanto o novo secretário quanto os diretores nomeados não possuíam experiência anterior de atuação profissional ou política associada ao tema (SILVA, 2018a, p. 31).

Verifica-se a importância de tratar a economia solidária enquanto setor prioritário da intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico por meio de políticas de Estado. Por isso, retoma-se o argumento da positivação em nível constitucional da PEC 69 de 2019 ao acrescentar o inciso X no art. 170 juntamente a normatização em matéria de economia solidária a ser regulada com *status* de norma nacional, por meio do processo legislativo complementar. Por este caminho garante-se a competência dos governos federal, estadual e municipal para regulamentar e construir políticas públicas regionais (Sul, Sudeste, Nordeste, Norte e Centro-Oeste), estaduais e municipais, respectivamente. Esta coordenação é de importância vital para as estratégias e consolidação do setor no Brasil.

A análise do atual Projeto de Lei 6.606 de 2019, sob o processo legislativo ordinário, tramita na Câmara dos Deputados a fim de identificar os setores que compõem os empreendimentos solidários, assim também, instituir a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária. O primeiro Projeto de Lei em busca de regular a economia solidária no Brasil tem em 2012 a primeira redação elaborada pelo Deputado Paulo

Teixeira (PT/SP) sob a PL nº 4.685/2012, após 5 anos de tramitação, em 18 de dezembro de 2017 o Senado Federal recebeu a Remessa do Projeto de Lei, do qual tramitou pelo Senado sob o PL nº 137 de 2017.

Durante o processo de discussão da regulação socioeconômica da economia solidária na Câmara do Senado⁶¹, no qual a relatora do PL 137/2017 era Senadora Ana Amélia (PP/RS), houve modificações do projeto original aprovado pela Câmara dos Deputados. Aprovado em 2019 após revisão, o PL 137/2017 se encontra enquanto Emenda Substitutiva do Senado nº 6.606 de 2019, assim, o antigo Projeto de Lei 4.685 de 2012 passou a tramitar como Projeto de Lei 6.606 de 2019. Até a presente data da qual esta dissertação é elaborada, o PL 6.606/2019 encontra-se na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço (CDEICS) desde 04 de outubro de 2021.

A importância do projeto de lei que hoje tramita no congresso nacional é de extrema valia aos destinatários da norma (empreendedores solidários) e, também, a todos os gestores públicos e entidades de apoio e fomento que veem na economia solidária um espaço para a superação do individualismo e competição em detrimento a solidariedade e a cooperação. Neste projeto de lei é possível identificar: (i) o regime jurídico (princípios e características) dos empreendimentos solidários; (ii) Diretrizes para a Política Nacional; (iii) Estrutura de um Sistema Nacional de Economia Solidária.

Os próximos tópicos buscam analisar o projeto de lei ao estabelecer os princípios, objetivos e os eixos de ação para a Política Nacional de Economia Solidária para a criação, construção, controle e execução em torno do setor. O Sistema Nacional de Economia Solidária propõe objetivos, diretrizes e a composição em torno da efetividade da política pública, dando relevo a importância do diálogo conjunto entre a sociedade civil e o Estado ao possibilitar um regime jurídico apto aos empreendimentos e ao desenvolvimento local e social.

3.2.1 Política Nacional de Economia Solidária

A política pública visa fomentar setores estratégicos do Estado para a consecução de diretrizes, objetivos e metas para a administração pública conforme o Plano Plurianual em cada governo, sendo executado por meio das diretrizes orçamentárias e

⁶¹ Para saber mais, ver a tese de Joannes Paulus Silva Forte (2019), “*Ao Embalo da Rede: O Processo Sociopolítico de Regulação da Economia Solidária no Brasil*”. O autor pesquisa sobre os grupos de interesses e os debates em torno do processo de regulação da economia solidária. Importante trabalho, pois ajuda a compreender as dinâmicas sociais e políticas que giram em torno do processo político no Brasil e seus principais nomes e instituições.

orçamentos anuais. Toda política pública é cristalizada por norma jurídica e é composta de ações estatais e decisões administrativas dos órgãos competentes. Ora, o Projeto de Lei 6.606 de 2019 visa positivar em nível de norma inaugural por processo legislativo ordinário a permanência das políticas públicas em Economia Solidária com fins de estabelecer princípios, objetivos e eixos de ação para a promoção dos empreendimentos solidários.

Conforme ressaltado, em 2003 houve o compromisso do Estado em iniciar o diálogo e averiguação do fenômeno da Economia Solidária no Brasil por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), houveram diversos avanços no que tange a compreensão do fenômeno em si, dentre eles a elaboração do Mapeamento Nacional de Economia Solidária em 2007, (SINGER, 2009b; GAIGER, 2013, 2019; SILVA, 2018a, 2018b), conforme a Portaria MTE nº 30/2006 que instituiu o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES). O mapeamento permitiu avançar para a compreensão da multiplicidade e pluralidade das manifestações de economia solidária com o intuito de sistematizar e identificar o setor, além de subsidiar a reorientação das políticas públicas do SENAES. Sem a elaboração do mapeamento dos EES, seria impossível de sair do campo da abstração das políticas públicas para o direcionamento efetivo a elas.

Todavia, nos últimos anos a Política Nacional de Economia Solidária teve uma crise operacional e posicional sem precedentes. A Lei nº 13.502 de 2017, período do governo de Michel Temer (2016-2018), revogou a Lei que instituía o SENAES, extinguindo o SENAES. Porém, já no Governo de Jair Bolsonaro (2019), a Lei nº 13.844 de 2019 estabeleceu a Subsecretária de Economia Solidária vinculada ao Ministério da Cidadania, uma vez que a Lei nº 13.844 de 2019, conhecida como reforma ministerial, extinguiu o Ministério do Trabalho e Emprego incorporando ao novo Ministério da Economia.

Já no início de governo do Presidente Jair Bolsonaro em 2019 é marcado pela ruptura da Política Nacional de Economia Solidária ao desestruturar política-administrativamente o que existia ao subdividir em três ministérios: i) Ministérios da Cidadania; ii) Ministério da Agricultura e; iii) Ministério da Economia. A Medida Provisória nº 870 de 1 de janeiro de 2019 convertida em Lei Federal nº 13.844 de 2019 transferiu as competências e as instituições de economia solidária (o Conselho Nacional de Economia Solidária e a Subsecretária de Economia Solidária) ao Ministério da Cidadania, conforme art. 83, II, da Lei 13.844 de 2019.

A Política Nacional de Economia Solidária desde sua gênese havia enquanto escopo a política de trabalho e renda, por isso estar vinculada ao Ministério de Trabalho e Emprego (MTE). A desarticulação e a desestruturação política-administrativa do SENAES

comprovam a falta de interesse do Governo Federal atual na preservação e valorização do trabalho via Economia Solidária,

Com a extinção do Ministério do Trabalho⁶², a antiga Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) teve suas atribuições enviadas ao Ministério da Cidadania. **As competências que têm relação com a economia solidária ficaram restritas à política de assistência social e à de renda**, associada ao conceito de cidadania, evidenciando que não é nesse ministério que se define estratégias da política de trabalho e de desenvolvimento do país (PINHO, 2019, online, grifo meu).

A política institucional do SENAES buscou agrupar e organizar os diálogos dos diversos setores que compõem o setor. Contudo, com o novo arranjo ministerial em 2019 os empreendimentos solidários, plurais em sua composição, foram divididos conforme a especificidade de sua área de atuação. Não era mais a identidade de economia solidária que os associava, mas o local (rural ou urbano) que caracterizaria o órgão a ser vinculado,

Figura 4 – Reorganização dos Empreendimentos Solidários pela Lei nº 13.844 de 2019



Fonte: Elaborado pelo autor

Diante do exposto, tem-se a Economia Solidária enquanto Política de Governo, sendo fortalecida durante o mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), todavia a partir de 2015 há uma desestruturação constante tanto do sistema nacional quanto da política nacional em Economia Solidária. Consequentemente, a continuidade do programa ao da política pública depende da aceitação do governo subsequente em querer ou não continuar com o programa do governo anterior. Em outras palavras, as “*Políticas de*

⁶² Destaca-se a Lei 14.261 de 16 de dezembro de 2021 que recria o Ministério do Trabalho e Previdência. Contudo, as alterações no que concerne à Economia Solidária não foram alteradas, permanecendo a divisão de competências e instituições de Economia Solidária conforme a Lei 13.844 de 2019.

governo são os objetivos concretos que um determinado governante eleito pretende ver impostos a um dado setor da vida econômica ou social. Dizem respeito à orientação política e governamental que se pretende imprimir a um setor (MARQUES NETO, 2005, p. 86).

Reivindica-se a economia solidária enquanto Política de Estado, pois ela possui uma estrutura político-administrativa mais coesa e duradoura, visa a médio e longo prazo o estabelecimento de programas e políticas favoráveis ao determinado segmento social, prevê um projeto de desenvolvimento social e econômico. A Constituição prevê as políticas de Estado, sendo instituídas por meio de Leis inaugurais para a sua consecução, assim as “*Políticas de estado* são aquelas definidas, por lei, no processo complexo que envolve o Legislativo e Executivo” (MARQUES NETO, 2005, p. 85).

De outro lado, não é correto que nosso sistema constitucional não contemple a divisão entre as funções de estado e as funções de governo. A Constituição contempla princípios e fundamentos do Estado que não se confundem com os objetivos de governo. Vemos isso, somente a título de exemplo, no artigo 1º, no artigo 3º, no artigo 170 da CF. de outro lado, a constituição contempla várias referências a *políticas de estado* que vinculam qualquer *política de governo* (MARQUES NETO, 2005, p. 88).

Dessa forma, “ao Estado caberia esta visão mais estendida no tempo, impossível de se impor nos relacionamentos imediatistas e particularizados que caracterizam as relações dos agentes na produção capitalista” (DERANI, 2007, p. 179). No que tange a Economia Solidária “é importante que os marcos legais, que definem a intervenção estatal sobre um dado setor da economia, reservem de forma clara e objetiva as margens de formulação das *políticas de governo*, evitando que seja restringida a possibilidade de o governante eleito intervir na formulação das *políticas públicas* (MARQUES NETO, 2005, p. 86).

A política pública há de ser conformada na intervenção do Estado *sobre* o domínio econômico diante das competências de fiscalização, incentivo e planejamento do art. 174 ao possibilitar a criação de um novo setor econômico, pois “exige uma nova justificativa para a intervenção do governo que vai além da habitual ‘correção de falhas de mercado’. Ela exige a formatação e a criação de novos mercados. O objetivo de tornar esse crescimento mais ‘inclusivo’ exige atenção para a conseqüente distribuição dos ‘riscos e recompensas’” (MAZZUCATO, 2015, p. 24).

Segundo art. 3º da PL 6.606/19 dispõe que “A Política Nacional de Economia Solidária constitui o instrumento pelo qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará planos e ações com vistas ao fomento da economia solidária”. Assim, a criação, construção, controle e execução da Política Nacional em Economia Solidária será instrumentalizada pelo Poder Público, ou seja, os órgãos políticos, Poder

Executivo e Legislativo, e os Entes Federados para a consecução da matéria. Implica-se a elaboração de políticas públicas pelo Executivo a ser endereçado e votado pelo Legislativo. Ora, acompanha-se a participação da sociedade civil organizada enquanto agente necessário na formulação e implementação dos planos e ações, uma vez que,

O planejamento econômico por regulação demonstra ser um instituto que convida à implementação de uma *Administração Pública dialógica*, o que reforça ser um ‘espaço’ de integração do setor estatal para com o setor privado. E isso se repetirá na sua contínua reestruturação. A *construção integrada do plano* induz a uma política econômica *adequada a realidade*” (HEINEN, 2019, p. 30).

A participação social e a Administração Pública dialógica se fazem necessárias na Economia Solidária, pois são manifestações socioeconômicas em desenvolvimento no Brasil. Desde 2003 até o presente momento houve mudanças e novas interpretações sobre a extensão desse fenômeno, assim, também, a elaboração de métodos e estratégias melhores para a superação da miséria por meio da Economia Solidária.

Os artigos 6º ao 8º do PL nº 6.606/19 se divide entre os objetivos (art. 6º), os princípios (art. 7º) e os eixos de ação (art. 8º). Os princípios formam os pilares para consecução dos objetivos que serão efetivados por meio dos eixos de ação. A combinação entre esses três artigos promove o direcionamento da política pública em economia solidária no Brasil.

Da leitura do art. 7º é possível extrair sete princípios, conforme a disposição dos incisos, sequencialmente, que edificam a Política Nacional de Economia Solidária: i) igualdade; ii) valorização do trabalho; iii) desenvolvimento regional; iv) coordenação; v) desenvolvimento sustentável; vi) participação social e; vii) transparência. O texto a ser positivado traz dois grandes direcionamentos ao desenvolvimento econômico: a regionalização e a sustentabilidade dos empreendimentos a partir da valorização do trabalho. Em relação aos órgãos que compõem a estrutura político-organizacional de Economia Solidária, há um destaque na coordenação cooperada, articulada e integrada entre as instituições políticas e administrativas, assim, também, entre os empreendimentos voltados à participação social ampla e plural por meio de processos de transparência na execução dos programas.

Em nível de norma abstrata e geral, o PL 6.606/19 privilegia dois aspectos centrais na composição da política pública. O primeiro visa a centralidade do desenvolvimento econômico voltado a partir dos princípios da igualdade, sustentabilidade regional e valorização do trabalho com base nos empreendimentos solidários. A subsunção dos princípios da política nacional de economia solidária ao art. 170 são nítidos nesse sentido. Ora, a promoção do acesso e a permanência desses novos empreendimentos necessitam do apoio institucional a favorecer

novos arranjos sociais de regulação entre o Estado e mercado, no qual a igualdade entre os empreendimentos do mesmo setor econômico, devem ser equiparados. Entende-se igualdade a partir das desigualdades possíveis entre os empreendimentos do mesmo setor, por exemplo, poderá haver empreendimentos que estejam mais estáveis no mercado, sendo que outros estejam com maiores dificuldades, obviamente, o direcionamento de recursos públicos e capacitação deverá ser priorizado dentre dos empreendimentos que estão com maiores dificuldades (DAGNINO, 2020, p. 133).

Conjuntamente, o desenvolvimento regional e sustentável é princípio e prática comum dos empreendimentos solidários. Conforme ressaltado no primeiro capítulo, o projeto de desenvolvimento econômico voltado para as demandas sociais estabelece a identificação com a comunidade, além de gerar trabalho e renda. Esse círculo vicioso poderá, então, torna-se um grande catalisador para a interferência política dos empreendimentos sobre o local, pois a inclusão por meio do processo econômico é um dos mecanismos centrais para se atingir a democracia econômica (DOWBOR, 2013, p. 239).

A valorização do trabalho acontecerá na medida que a economia solidária se tornar via acessível para o combate do desemprego e a informalidade. Retoma-se o entendimento que o trabalho é exercido tanto por assalariamento quanto por iniciativa privada, por isso, a importância de desenvolver e incluir novas perspectivas de inclusão socioeconômicas mais justas voltadas ao coletivo e não apenas à acumulação, tornam esse setor tão estratégico para superar a miséria e as desigualdades sociais (art. 3º, CF/88).

O segundo aspecto central é a coordenação a nível federal, estadual e municipal entre os órgãos da administração pública e da sociedade civil em prol da formulação, articulação, promoção e execução das políticas públicas em torno do setor. A consolidação da Economia Solidária se apoia sobre dois núcleos centrais de planejamento: a participação social e a transparência. O distanciamento entre as esferas públicas e privadas são minimizadas quando se há instrumentos efetivos de participação social e controle social por meio da transparência das decisões políticas. Reafirma-se a conjuntura de um novo compromisso de gestão social constituído por meio de fóruns, de diálogos e ações conjuntas da sociedade civil e do Estado (FRANÇA FILHO, 2007, p. 172).

O art. 6º se refere aos objetivos da Política Nacional de Economia Solidária. Extrai-se os verbos núcleos dos treze incisos que compõem o artigo, há predominância ao nível da intervenção do Estado na competência de incentivo ao prescrever o dever de contribuir, fortalecer, promover e fomentar a economia solidária em âmbito nacional.

Os objetivos delineados no art. 6º congruem para a teleologia constitucional dos arts. 3º e 170 da CF/88. No Projeto de Lei em análise, art. 6, I, estabelece os preceitos constitucionais ao garantir o direito à vida digna; no inciso V dispõe sobre a geração de renda enquanto pilar para a promoção da qualidade de vida e da justiça social; no inciso IX se tem a aproximação entre os consumidores por meio do comércio justo e solidário⁶³, de forma a impulsionar práticas de consumo consciente; no inciso X “a redução das desigualdades sociais por meio de ações de desenvolvimento territorial sustentável”.

Outros dois endereçamentos da política nacional no que tange aos objetivos são promover a participação político-social e apoiar os empreendimentos econômicos em formato de redes. Os incisos II, VI e VIII visam fortalecer a participação política dos empreendimentos em equidade, integração e interação nos diversos níveis da política pública.

Em relação as chamadas redes de colaboração solidária expostas no primeiro capítulo desta pesquisa, destaque-se a importância estratégica do setor em estabelecer níveis de solidariedade entre os empreendimentos, no qual enseja o auxílio técnico e profissional dos empreendimentos solidários por meio das EAF's até a formação de cadeias de produção circulares entre os empreendimentos solidários em redes. Os princípios e os objetivos destas redes de colaboração solidária reafirmarão os compromissos a serem firmados nas conferências e nos diálogos propostos entre a administração pública, os colaboradores e os empreendedores. Desse modo, no art. 6º, III, IV, VII e XIII firmam a atribuição do Estado em todos os níveis federativos em estimular ações conjuntas entre os empreendimentos, seja por associativismo ou cooperativismo, com o intuito de fomentar e estabelecer redes de articulações tão necessárias para a permanência desses empreendimentos no mercado.

O PL 6.606/19 ao estabelecer os princípios da Política Nacional a orientar os objetivos, necessita de eixos de ações especificamente direcionados à determinados destinatários da norma, ou seja, materializa a abstração dos artigos anteriores ao tornar expresso como e para quem será as políticas públicas do setor. O art. 8º cumpre essa função, conforme exposto no primeiro capítulo deste estudo, ao privilegiar exatamente as maiores dificuldades dos empreendimentos frente ao mercado capitalista: a falta de profissionalização (inciso I); a necessidade do acesso ao crédito (inciso II); fomento ao comércio justo e solidário (inciso III); a articulação entre as redes de colaboração solidária (inciso IV); a recuperação das empresas

⁶³ O Decreto nº 7.358 de 2010 institui o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS). Destaca-se o inciso V do art. 2º da lei ao definir o preço justo enquanto “definição de valor do produto ou serviço, construída a partir do diálogo, da transparência e da efetiva participação de todos os agentes envolvidos na sua composição que resulte em distribuição equânime do ganho na cadeia produtiva”.

por trabalhadores organizados (inciso V) e; o apoio à pesquisa e apropriação de tecnologias adequadas aos empreendimentos solidários (inciso VI).

Os eixos de ação do PL 6.606/19 surgem das antigas conferências realizadas pelos três encontros do CONAES (2006, 2010 e 2014). Por meio delas estabeleceram planos e estratégias para a consolidação e ampliação da economia solidária no Brasil. Mesmo com a atual desestruturação do SENAES nos últimos cinco anos, observa-se que há atores sociais realizando os programas sociais e assistenciais voltados aos empreendimentos. Por exemplo, a rede de gestores e as Cáritas auxiliam na formação técnica e profissional dos empreendimentos autogestionários, desde a elucidação do que seja a economia solidária, assim, também, o ensino de técnicas contábeis e profissionais para terem acesso ao mercado.

Em relação ao crédito (art. 8º, II), deveria haver ampliação aos setores bancários com taxas de juros baixas enquanto instrumento de políticas públicas. Contudo, infelizmente, não é isso que se verifica. Atualmente, os bancos comunitários e os fundos rotativos solidários são os instrumentos de maior sucesso para ampliar o acesso de crédito aos empreendimentos, mas convivem com os mesmos problemas do setor, ou seja, a falta de recursos monetários para ampliar a utilização de crédito para as demandas da comunidade (FAVARIN, 2018, p. 348).

Em relação ao comércio justo e solidário (art. 8º, III), o decreto nº 7.358 de 2010 estabeleceu conceitos a definir as principais categorias da norma, assim, criou a Comissão Gestora Nacional com as atribuições de promover, acompanhar e fiscalizar as práticas de comércio justo. Contudo, a Comissão Gestora Nacional foi extinta pelo Decreto nº 10.087 de 2019, dificultando as possíveis ampliações e estratégias em relação à essas práticas.

O fomento às redes de colaboração solidária (art. 8º, IV) sempre foi o principal eixo estratégico para a consolidação do setor. É difícil competir com o mercado capitalista isoladamente. Desde o início da criação do SENAES, a compreensão da articulação entre os empreendimentos era estratégia vital para a manutenção e ampliação da economia solidária no Brasil. Os teóricos da temática, apesar das diferenças metodológicas, convergem para o argumento da prática de organização e cadeias produtivas retroalimentadas pelos empreendimentos que compunham a economia solidária. O Projeto de Lei ratifica a essencialidade deste eixo de ação no setor.

A “recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão” (art. 8º, V) representa uma das formas de economia solidária surgidas na década de 1990. A Anteag era a associação responsável por capacitar e organizar os trabalhadores em fábricas em processo de recuperação de empresas. O inciso VII do artigo 50 da Lei de Falências e

Recuperação Judicial e Extrajudicial de Empresas (Lei nº 11.101 de 2005)⁶⁴ prevê o “trespasse ou arrendamento de estabelecimento, inclusive à sociedade constituída pelos próprios trabalhadores”, representando avanços às iniciativas da autogestão fortemente incentivadas pelo papel da Anteag.

Por fim, “o apoio e ao desenvolvimento e apropriação adequada de tecnologias” (art. 8º, VI) ratificam dois aspectos. Primeiro, a tecnologia tem papel vital para o mercado, tanto na alocação dos recursos quanto no *marketing* dos produtos. Segundo aspecto é a disposição do termo “apropriação adequada”, uma vez que a Economia Solidária se realiza no aspecto diverso do lucro, sendo que tecnologias que visam apenas a produtividade e o lucro da economia capitalista, não sendo compatíveis aos anseios dos empreendimentos solidários (DAGNINO, 2020, p. 92).

O PL 6.606/19 não vincula a intervenção do Estado sobre o domínio econômico de forma material e concreta. A abstração da norma em nível geral prepara um terreno para a luta política na composição do orçamento público a ser definido pelo PPA de cada governo (SILVA, 2018a, p. 8) – ver anexo G.

É exatamente nesses eixos de ação (art. 8º), é onde reside a maior diferença entre o primeiro PL nº 4.685/12 e o atual projeto. Na ausência de dispositivos que tratem sobre a consecução das políticas públicas em torno do setor⁶⁵, sob a égide do argumento do controle fiscal estatal, recursos importantes a serem destinados para os EES já se tornam impedidos pela

⁶⁴ A lei de recuperação e falência contempla a participação dos trabalhadores na composição da permanência da empresa no mercado, de modo que a teleologia da norma estabelece a manutenção da fonte produtora, os postos de trabalho e os interesses dos credores, conforme art. 47 desta lei.

⁶⁵ Houve alterações notáveis entre os projetos de Lei sobre a possibilidade da vinculação orçamentária da União com as instituições da Política Nacional de Economia Solidária. Por exemplo, foram retirados do PL 4.685/12 os seguintes dispositivos:

Art. 10. O poder público, na implementação da Política Nacional de Economia Solidária, promoverá o acesso dos empreendimentos de economia solidária aos serviços de crédito para capital de giro, custeio e aquisição de bens móveis e imóveis destinados à consecução das atividades econômicas fomentadas, conforme condições a serem estabelecidas em regulamento.

Art. 11. Fica a União autorizada a conceder subvenção aos agentes financeiros de que trata o § 2º do art. 10 desta Lei, sob a forma de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento aos empreendimentos econômicos solidários cadastrados no Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol).

Art. 13. Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer condições, parâmetros e critérios diferenciados para acesso dos empreendimentos econômicos solidários às compras governamentais, como elemento propulsor do desenvolvimento sustentável.

Art. 22. Fica a União autorizada a criar o Fundo Nacional de Economia Solidária (FNAES), de natureza contábil, conforme regulamentação própria, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Economia Solidária, destinados a implementar a Política Nacional de Economia Solidária prevista nesta Lei (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

A ausência desses artigos previsto no PL nº 4685/12 e não contemplados no novo PL nº 6.606/19 demonstra o afastamento estatal perante a construção da Política Nacional de Economia Solidária, os obstáculos financeiros, creditícios e de fomento já certificam a dificuldade e a ausência estatal em alguns setores estratégicos que serão encontradas pelos órgãos responsáveis para a manutenção e organização das redes solidárias e dos EES.

via legislativa⁶⁶. Em suma, a ausência da vinculação normativa sobre as atividades de fomento e incentivo ficam à deriva dos integrantes da Política Nacional de Economia Solidária e dos EES.

O direito econômico a partir da técnica funcional tem por finalidade criar instituições aptas a regular o domínio econômico. Juntamente com as políticas de Estado, as políticas governamentais compõem as políticas públicas, estas que estão voltadas à uma demanda social de interesse público geral. A economia solidária se apresenta enquanto setor econômico a ser apreciado pelas políticas públicas diante de todas as motivações e razões elucidadas ao decorrer desta dissertação e ratificadas pelos aspectos axiológicos do art. 170 e teleológicas do art. 3º da CF/88.

3.2.2 Sistema Nacional de Economia Solidária

A operacionalização das políticas públicas necessita de estruturas aptas para construir, implementar, controlar e executar as decisões dialógicas resultantes dos atores sociais e o poder público em prol de uma determinada finalidade. Tem-se a instituição de um sistema nacional capaz de promover a consecução da política nacional em todos os níveis da federação.

Define-se sistema enquanto conjunto de órgãos que têm competências a serem cumpridas por determinação legal. Nesta acepção jurídica, o estudo segue para a análise do conjunto de órgãos de caráter nacional (toda federação) para viabilizar as políticas e os empreendimentos econômicos solidários.

A economia solidária no Brasil possuía esse sistema por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária que foi instaurada pelo Decreto nº 4.764/03 e convertida na Lei nº 10.683/03, vinculada ao Ministério do Trabalho. Consoante Sandro Pereira Silva (2018a, p. 17/21), entre 2003 a 2011 apresentou a fase de inserção e consolidação da política Nacional de Economia Solidária. Durante esse período se observou a agitação e diálogos em torno do setor. O SENAES patrocinava espaços públicos de discussão entre o FBES e o CNES, no qual foram realizadas as duas maiores Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES)

⁶⁶ A justificativa do Parecer da Relatora Senadora Ana Amélia (PP-RS) foi a seguinte: “Ademais, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação sem estimativa do impacto orçamentário financeiro e sem demonstração da origem dos recursos para o seu custeio. Tanto a concessão de subvenção (art. 11), quanto a criação de um novo fundo (art. 22), acarretam aumento de despesa. O mesmo vale para as ações de fomento previstas nos arts. 9º, 10 e 12, ainda que nesse caso a obrigação de gasto ocorra de forma genérica. Nesse sentido, como tais artigos não atendem ao previsto na LRF, julgamos pertinente sua exclusão do projeto em análise.

em 2006 e 2010 para a discussão, balanço, organização e planejamento das políticas de economia solidária,

A primeira Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes) ocorreu em 2006, com o tema “Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento”. Ao longo dos anos, a Conaes construiu sua legitimidade baseada em processos amplos de diálogo social, onde a construção das políticas públicas e suas prioridades não são canetadas do executivo. Para se ter uma ideia, a segunda Conaes contou com 27 conferências estaduais, nas quais foram eleitos 1.460 delegados (as), sendo 730 de empreendimentos solidários, 365 do poder público e 365 de organizações da sociedade civil. Foram realizadas 187 conferências territoriais ou regionais, em 2.894 municípios brasileiros, com 15.800 participantes de segmentos representativos locais da Economia Solidária (PINHO, 2019, online).

A institucionalização da Economia Solidária permitiu avanços e a união de diversos setores sociais, por exemplo, as redes de gestores públicos (Ecosol), a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas Autogestionárias (ANTEAG), representantes de cooperativas populares (Unicopas, Unicafes, Unisol, Concrab), além do CNES e da FBES. Setores da igreja católica, por exemplo, as Cáritas foram pioneiras em reconhecer milhares de pequeno Projetos Alternativos Comunitários (PACS) e apoiá-los a se desenvolver economicamente enquanto empreendimento (SINGER, 2002, p. 122). Instituições públicas, as universidades, e diversos municípios desenvolveram políticas de acompanhamento e profissionalização a partir de incubadoras de empreendimentos solidários (ITCPS). Paralelamente, ONG’s, sindicatos (particularmente a CUT), movimentos sindicais no campo, alguns setores do MST e o movimento nacional dos catadores de material reciclável também se apresentam nesta pluralidade da construção de um novo projeto de sociabilidade por meio da economia solidária que estava crescendo no país (KRUPPA, 2012, pp. 34/38).

O amplo projeto de fortalecimento da economia solidária era unificar os extratos e movimentos sociais aos diálogos no campo social, pois “a política mais importante para institucionalizar a economia solidária no governo federal é sem dúvida a de formação em economia solidária” (SINGER, 2009b, p. 44). Ouvir os representantes de cada instituição e os atores sociais dos empreendimentos é a chave para a consolidação legítima e direcionada para o combate da exclusão socioeconômica. Ressalta-se a extrema importância do diálogo vindo da base por meio dos atores sociais para alcançar a estrutura político-administrativa e, assim, legitimar a formação do sistema nacional e a consecução das políticas públicas em nível federal.

Atualmente, o SENAES possui status de subsecretaria de economia solidária (antigo SENAES) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), ambos vinculados ao Ministério da Cidadania, conforme a Lei 13.844/19. Reforçou-se ao decorrer desta

investigação a importância da estrutura do SENAES enquanto institucionalização da economia solidária e os nítidos avanços que a estrutura política-administrativa estatal impactou positivamente para a ampliação, diálogo, averiguação, disposições normativas, investimento e planejamento em torno do setor. Isso foi possível, pois à frente havia uma estrutura capaz de organizar os diversos atores sociais em busca do projeto de trabalho e renda com vistas a emancipação e inclusão socioeconômica.

O PL 6.606/19 nos arts. 10 ao 14 (Capítulo III) institui o Sistema Nacional de Economia Solidária (SINAES), com o intuito de implementar a Política nacional, integrar esforços entre os entes federativos e a sociedade civil para promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Política Nacional de Economia Solidária (art. 10). O SINAES é fundamental para a economia solidária, pois por meio de instituições aptas a desenvolver a economia com políticas públicas e econômicas. Assim, presta-se a função essencial do direito econômico: propiciar ambientes mais democráticos e inclusivos, conforme o art. 3º e 170 combinados com as atribuições e competências do art. 174 da CF/88.

O sistema nacional de economia solidária conforme o PL 6.606 está organizado em três preceitos: i) os objetivos (art. 11); ii) as diretrizes (art. 12) e; iii) a composição e integrantes do SINAES (art. 13). Os objetivos visam a implementação, integração e controle das políticas públicas de economia solidária, sendo guiado por diretrizes próprias ao sistema nacional com uma composição ampla e plural entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

Dos objetivos dispostos no art. 11 se tem a implementação da Política Nacional de Economia Solidária (art. 11, I), a integração dos esforços entre os entes federativos e a sociedade civil (art. 11, II) e a promoção, acompanhamento, monitoramento e avaliação, ou seja, o controle político e social da Política Nacional de Economia Solidária (art. 11, III). Nota-se a ausência da atribuição da construção de política nacional que compete ao sistema nacional. Essa lacuna é prejudicial à construção e deliberação dos caminhos estratégicos e setores apreciados pela Política Pública. Portanto, sugere-se incluir o verbo construir para complementar o ciclo de início ao fim integrados ao sistema nacional.

As diretrizes (art. 12) dispostas em cinco incisos propõem a promoção, integração e articulação dos diversos atores sociais da Economia Solidária. Por exemplo, a intersetorialidade das políticas, programas e ações (art. 12, I) é prática inserida na gestão pública desde 2012 no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), no qual prevê o diálogo e execução da Políticas Públicas em programas temáticos que abrangem mais de um ministério do Poder Executivo (SILVA, 2018a, p. 22). A intersetorialidade engloba um planejamento dinâmico de

diversos órgãos do Estado ao dispor a simultaneidade de ações vinculadas a mais de um ministério. Outro destaque, ainda nesse inciso é a ampliação do dever público para as entidades de apoio e fomento (EAF) não governamentais, as quais, historicamente, sempre tiveram importância para o planejamento e consecução das políticas públicas (Cáritas, Rede de Gestores, órgãos representativos de sindicatos, cooperativas).

A cooperação e a articulação são elementos vitais e estratégicos para a consolidação e ampliação do sistema nacional. Nesse sentido, o reforço semântico nos dispositivos dos incisos IV e V, ao ratificar a relação entre orçamento e gestão (IV) e a relação cooperativa e conjunta com setor públicos e as organizações da sociedade civil.

Dois aspectos interessantes enunciados ao decorrer desta investigação são sobre: i) a descentralização dos modelos de decisões e ações (inciso II) e; ii) os sistemas de informações (inciso III). Destacam-se esses incisos por serem essenciais em toda a trajetória até o momento delineado pela pesquisa, sendo o Poder Público é fundamental para a consecução dessas tarefas.

A descentralização de poder poderá ser garantida a partir da competência normativa estatal em regulamentar as decisões e recursos para as esferas federativas mais próximas aos empreendimentos solidários. Os Estados e aos municípios por meio dos convênios públicos poderão exercer papel fundamental para o acesso e permanência dos empreendimentos conforme as peculiaridades. Considera-se que a Economia Solidária se constituiu a partir da compreensão das múltiplas dinâmicas municipais, estaduais e regionais, no qual as manifestações guardam particularidades entre si a depender do tempo e local dado, “logo, as escalas do planejamento econômico serão múltiplas e dizem respeito aos perímetros de uma região, de um espaço de tempo etc” (HEINEN, 2019, p. 31).

A importância da integração entre os membros federados não impede que os membros federativos, individualmente, possam articular e fomentar políticas públicas ao setor da Economia Solidária. Esta matéria diz respeito sobre direito econômico que nos termos do art. 24 da CF/88 é competência concorrente. O que deve haver é um compasso e organização que envolvam os princípios da cooperação e coordenação por meio do pacto federativo. A descentralização poderá evitar as estruturas de dominação local, tal qual o coronelismo abordado em Victor Nunes Leal (2012) e aproximar as tomadas de decisões entre o local e as unidades administrativas da União, ensejando harmonização entre os atores sociais e o poder público-político, sendo uma das formas de combater as estruturas burocráticas-patrimoniais abordadas por Raymundo Faoro (2018).

O segundo aspecto disposto no inciso III reflete sobre a “articulação entre os diversos sistemas de informação existentes no âmbito federal, incluído o Sistema de Informações em Economia Solidária”. As informações sobre os empreendimentos, locais, tipos de atividade, dificuldades e anseios dos atores sociais são elementos essenciais para a construção da política pública. A pesquisa em Economia Solidária é frutífera, pois há teóricos e instituições de pesquisas que fornecem dados, estatísticas, teorias a dar concretude de análise ao fenômeno social destes empreendimentos. O papel da articulação entre os atores sociais e os pesquisadores preocupados com o novo projeto de sociabilidade de Economia Solidária carece, necessariamente, de informações capazes de agrupar e dar identidade a esse setor social.

O SIES possibilita agrupar estudos e dados quantitativos a fim de orientar o Poder Público no manejo das políticas públicas. Houve um salto acadêmico e metodológico após a divulgação do primeiro atlas de economia solidária em 2007, pois permitiu a visualização da real conjectura posta atualmente (GAIGER, 2014, p. 8). O necessário acompanhamento desses dados resulta-se das mudanças nas dinâmicas sociais, devido ao aumento de indivíduos aos ciclos de economia popular e que encontram na solidariedade novas formas de organização para sobreviver às dificuldades do neoliberalismo referentes ao trabalho e a informalidade (RAZETO, 2006). Portanto, o acompanhamento e orientação segundo novos dados e informações possibilitaria expandir a compreensão da economia solidária para as áreas cinzentas da informalidade e ao mundo do trabalho.

As diretrizes orientam os objetivos a serem perseguidos pelos órgãos e seus integrantes do Sistema Nacional de Economia Solidária (SINAES), sendo composto conforme a disposição do art. 13 do PL 6.606/19:

Art. 13. Integram o Sinaes:

I - a Conferência Nacional de Economia Solidária;

II - o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES);

III - os órgãos da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal de economia solidária;

IV - as organizações da sociedade civil e os empreendimentos econômicos solidários;

V - os conselhos estaduais, municipais e distrital de economia solidária;

VI - a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas).

O PL ratifica o que existia nos tempos áureos (2003-2011). Em relação ao inciso VI do artigo em análise, destaca-se a atuação da dupla representatividade na modalidade das cooperativas, a OCB e a Unicopas. Neste aspecto representa avanço na modalidade dos EES no formato jurídico das cooperativas sob a possibilidade de representação pela Unicopas, pois amplia o reconhecimento político de outra entidade representativa para além da OCB, esta

que, segunda a crítica levantada nesta pesquisa, mantem estruturas hegemônicas no que tange a produção rural e o modelo cooperativo, influenciando diretamente para os interesses hegemônicos agrários extrativista-exportador.

Os conselhos estaduais, municipais e distrital (art. 13, V) vem compor o SINAIS para contribuir com as tomadas de decisões necessárias para atender suas peculiaridades. Esta participação é importante para a interiorização e desenvolvimento local, pois esses conselhos conhecem das realidades locais e regionais mais do que os outros órgãos que constituem o SINAES. Junto aos conselhos, observa-se a presença da administração pública de todos os membros federativos (art. 13, III) a compor o quadro dirigente estatal a auxiliar e coordenar as políticas e monitorar os empreendimentos.

Em relação as organizações da sociedade civil e os empreendimentos solidários (art. 13, IV) é de suma importância de comporem os quadros do SINAES. A presença e participação desses atores sociais é a politização da economia e da possibilidade de ampliar a reprodução da vida por meio da práxis inerente ao processo de emancipação social. Inclusive, a eficácia social dessa estrutura organizacional dependerá do consenso e participação daqueles a quem a norma e a política pública se destinam. Ressalta-se o aspecto do combate à exclusão social por meio do trabalho, pois não se trata de políticas assistencialistas, mas de políticas públicas de médio a longo prazo enquanto via alternativa de trabalho e renda (DAGNINO, 2020, p. 142).

As organizações da sociedade civil ou, então, como utilizamos ao decorrer dessa dissertação, as entidades de apoio e fomento (EAF) são compostas por universidades, redes de gestores, programas religiosos (em destaque, a Cáritas) e ONG's a fim de orientar e estimular a promoção dos empreendimentos. Destaca-se que em tempos de cortes orçamentários estatais, a participação da sociedade civil se torna ainda mais relevante ao apoiar e organizar os empreendimentos e, principalmente, os grupos informais.

O Conselho Nacional de Economia Solidária (art. 13, II) – CNES - já regulamentado pelo Decreto nº 5.811 de 2006, atualmente está locado junto ao Ministério da Cidadania e da Subsecretaria de Economia Solidária, conforme Lei nº 13.844 de 2019. Aquele decreto dispõe sobre as competências, a composição e atribuições do CNES enquanto órgão colegiado integrante da estrutura da política pública de economia solidária.

Destaca-se na composição do CNES, conforme o art. 3º do Decreto 5.811/06, três representações: i) os representantes do governo federal, secretarias estaduais e municipais; ii) os empreendimentos econômicos solidários e; iii) organizações da sociedade civil e serviços sociais. Portanto, a estrutura plural e democrática busca alicerçar as decisões e escolhas de

natureza consultiva e propositiva de interlocuções em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária.

O PL 6.606/19 atribui, conforme o §2º do art. 13,

§2º Caberá ao CNES, órgão de articulação e controle social da Política Nacional de Economia Solidária, elaborar e propor ao Poder Executivo federal, **considerando as deliberações da Conferência Nacional de Economia Solidária**, o Plano Nacional de Economia Solidária, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução (grifo meu).

Sugere-se incluir a periodicidade não superior de um ano para a avaliação, implementação e execução das políticas públicas. Com destaque em ser realizada anteriormente a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). As reuniões irão permitir traçar e criar estratégias pela luta do orçamento público para a política pública de economia solidária. Os atores sociais, portanto, estarão aptos a compreender as conjecturas políticas-administrativas e como reajustar-se ao panorama dado.

As competências de avaliação, implementação e execução ficarão centralizadas ao CNES, contudo as demais funções (fomento, promoção, integração, fiscalização, controle, participação, elaboração e planejamento) são atribuídas a todos os integrantes do SINAES. Alguns pontos merecem destaque para análise: transparência, fiscalização, participação e controle social.

A participação social sempre foi elemento importante na trajetória do SENAES, inclusive as disposições e eixos de ações para implementação da política pública eram discutidas e deliberadas nas Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES), sendo que tais documentos eram propostos dialogicamente entre os atores sociais, entidades representativas (sindicatos e cooperativas), FBES, CNES, terceiro setor e governo.

Pontua-se, conforme disposto no §2º do art. 13 do PL 6.606/19, a necessidade de que as deliberações da CONAES sejam de caráter vinculativo a Política Nacional de Economia Solidária, não permitindo intervenções do governo ou, então, o grupo dirigente aja de modo diverso do consenso gerado nessas deliberações. O caráter vinculativo produz maior participação social com altos índices de efetividade, reconfigurando a própria noção de gestão pública que procurou estabelecer.

A participação social será eficaz se houver controle e fiscalização sobre o engajamento do poder público nessas políticas. Para tanto, um sistema de transparência das informações e dados do SINAES acoplados aos cadastros dos empreendimentos solidários. O SINAES, então, a partir da estrutura administrativa pública e dos conselhos locais possibilitar-se-á a aproximação da informação e do planejamento aos empreendimentos, concluindo o ciclo

de participação necessária ao CONAES.

A Conferência Nacional de Economia Solidária é regulamentada pelo PL 6.606/19 e ocorrerá em período não superior de quatro anos (§1º do art. 13), precedida por conferências estaduais, distrital, municipais e territoriais (art. 14). O alcance e função do CONAES não deverá ser apenas avaliar a Política Nacional de Economia Solidária, mas, também, deliberar sobre eixos de ações e os modos de implementação da política pública. Portanto, reforça-se o caráter deliberativo do CONAES na formulação, avaliação, controle e execução das políticas públicas em Economia Solidária.

Em três edições do CONAES (2006, 2010 e 2014), observa-se que foram precedidas de Conferências Estaduais⁶⁷. Por isso, o art. 14 do PL 6.606/19 dispõe: “A Conferência Nacional de Economia Solidária será precedida de conferências estaduais, distrital, municipais e territoriais”. Por exemplo, no encontro da segunda CONAES trouxe pontos convergentes entre as diversas conferências estaduais a serem discutidas em âmbito federal, também, dispôs sobre a proporcionalidade dos representantes em três segmentos: i) Representantes do Poder Público (gestores, administradores públicos, poder legislativo, poder judiciário) com 25%; ii) Organizações da sociedade civil (entidades de apoio e fomento, movimentos sociais) com 25%, e; iii) Empreendimentos econômicos solidários e suas organizações de representação com 50% (CONAES, 2010, p. 30).

Diante do exposto, crê-se no grande potencial do CONAES no que tange a participação e controle social. A fim de garantir maior efetividade às Conferências Nacionais se propõe que sejam realizadas antes dos Planos Plurianuais (PPA) de cada governo. Uma vez que será possível aferir sobre os graus de implementação e execução das políticas públicas, assim, também, redirecionar possíveis estratégias entre os empreendimentos e o Poder Público. Conforme Sandro Pereira Silva (2018a), a dotação orçamentária reflete a arena de disputa política em busca de recursos públicos para determinados interesses de grupos sociais. Dentro desta perspectiva, a integração promovida pelo CONAES insere os atores sociais às perspectivas do pragmatismo político e ao processo da *práxis* de transformação social.

O processo legislativo necessário de vinculação da Economia Solidária ao ordenamento jurídico brasileiro por meio das normas de estrutura ao inaugurar políticas públicas ao setor e o sistema nacional, necessita delimitar os destinatários da norma que serão

⁶⁷ Segundo o levantamento da III CONAES (2014, p. 6/7), têm-se que houveram 1.352 participantes na Etapa Nacional, 16.976 nas etapas preparatórias, 27 conferências estaduais e 159 conferências territoriais. Já na II CONAES, os números aumentaram para 1.613 de participantes na Etapa Nacional, 20.459 participantes nas etapas preparatórias, 27 conferências estaduais, 187 conferências territoriais e 5 conferências temáticas.

favorecidos pelo investimento do Poder Público. As diretrizes normativas indicam a possibilidade de constituir um regime jurídico que identifique os empreendimentos solidários ao diferenciá-los das demais sociedades mercantis, para então, promover por meio da competência de incentivo na modalidade de indução da intervenção do Estado sobre o domínio econômico novas práticas e condutas desejadas que ratificam os preceitos constitucionais.

3.3 PROJETO DE LEI 6.606/2019: DIRETRIZES NORMATIVAS PARA UM REGIME JURÍDICO DOS EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

As diretrizes para a Política Pública Nacional de Economia Solidária juntamente com a integração dos diversos atores sociais em prol de um Sistema Nacional de Economia Solidária se concretizam a partir das diretrizes normativas ao delimitar os destinatários da norma. Ou seja, busca dar identidade jurídica aos empreendimentos de economia solidária e, assim, constituir um regime jurídico próprio, que prestigie a atuação e a garantia de direitos aos empreendimentos que buscam efetivar direitos fundamentais.

O Projeto de Lei 6.606 de 2019 possui status de norma nacional ao regular em nível geral e abstrato os empreendimentos que irão compor este setor do domínio econômico-jurídico. O regime jurídico dos empreendimentos de economia solidária deverá conter a definição e as características dos sujeitos que desejam adentrar ao Sistema Nacional de Economia Solidária para poder usufruir das políticas públicas de indução por meio das normas promocionais que o Estado deverá oportunizar conforme o art. 174 da CF/88.

O movimento da economia solidária se encontra disperso no Brasil. Muito disso se deve à falta de organização jurídica em torno do setor. Não há um marco regulatório e esta ausência incide diretamente na consecução dos objetivos, tanto na propositura acadêmica-metodológica quanto jurídico-política (GAIGER, 2019, p. 67). A definição e a identidade do setor são de suma importância ao dar conformidade nas políticas públicas e o reconhecimento de setores que desejam adentrar ao setor da economia solidária. Almeja-se esboçar o regime jurídico aos empreendimentos de economia solidária a fim de promover o acesso e a permanência no mercado sob os princípios da livre iniciativa, solidariedade e justiça social, conforme o conteúdo axiológico dos arts. 3º e 170 da CF/88.

Segundo o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2005), o regime jurídico se estrutura enquanto coordenadas lógicas para a averiguação de um determinado ramo da ciência jurídica e do rigor metodológico, “[...] todos os conceitos e categorias que formule se justificam tão só na medida em que através deles aprisione logicamente uma determinada

unicidade orgânica, sistemática, de normas e princípios (MELLO, 2005, p. 79). E, prossegue o autor, “em face do Direito as noções citadas nada mais contêm em si além do significado de entidades lógicas identificáveis por seus regimes” (MELLO, 2005, p. 79).

A caracterização de um regime jurídico, seja de direito público ou privado, concede autonomia e identidade à sistematização peculiar à determinados destinatários da norma, que a partir de um sistema uno, coerente e completo podem atestar a validade formal-lógica que lhe impõem. Em outras palavras, “o sistema de uma disciplina jurídica, seu regime, portanto, constitui-se do conjunto de princípios que lhe dão especificidade em relação ao regime de outras disciplinas” (MELLO, 2005, p. 81).

A importância do regime jurídico à ciência jurídica é estabelecer pilares e coordenação dos destinatários da norma e do Poder público a uma determinada demanda social que o direito deseja positivizar, ou seja, tornar o suporte fático em fato jurídico. Este processo deve ser permeado de validade (lógica-formal), que se confirma a partir das correspondências aos princípios da CF/88 e ao ordenamento jurídico; a legitimidade, o qual se garante por meio do processo legislativo e; a eficácia social da norma, a qual busca garantir direitos e deveres e, a consequente, fiscalização e execução destes.

O regime jurídico, portanto, confere o direcionamento das condutas do mundo do ser para o mundo do dever ser. Seria impossível traduzir todas as manifestações humanas possíveis por meio da linguagem. O direito enquanto texto normativo de direito positivo fixa os princípios e as normas de um determinado regime jurídico às especificidades contidas em um setor da vida humana (MELLO, 2005, p. 82), no caso em tela, as manifestações socioeconômicas da economia solidária.

Em relação ao domínio econômico, o regime jurídico comum a todos os empreendimentos está posto na CF/88, sobretudo, nos arts. 3º e 170, no qual a liberdade econômica, a dignidade da pessoa humana e a justiça social são os princípios basilares de todo o ordenamento jurídico constitucional econômico. A efetivação dos direitos ao acesso e permanência ao domínio econômico devem ser constituídos pelo Estado, mercado e a sociedade civil a fim de promover inclusão social e práticas sustentáveis, conforme a completude, coerência e uniformidade do sistema constitucional jurídico⁶⁸ (BOBBIO, 1999, p. 35).

Neste contexto, aborda-se a Lei Complementar 123 de 2006 (Estatuto

⁶⁸ Em todo o texto constitucional se observa a preservação dos direitos fundamentais. Por exemplo, o art. 186 aborda sobre a função social da propriedade rural; o art. 194 sobre a seguridade social (saúde, previdência e assistência social); o art. 205 sobre a educação enquanto direito universal; o art. 215 sobre os direitos culturais; o art. 219 sobre o mercado enquanto patrimônio nacional; o art. 225 sobre a tutela e preservação ambiental; entre outras disposições que ratificam o dever estatal na proteção da dignidade da pessoa humana.

Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte) enquanto norma jurídica contemplada no ordenamento jurídico brasileiro que traz importantes contribuições no que tange ao regime jurídico, a política pública e o sistema de gestão. A LC 123/06 é importante normativamente, pois diferencia os empreendimentos por meio do faturamento a fim de promover políticas nacionais e tratamento jurídico favorecido (art. 170, IX, CF/88) de inclusão econômica por meio de normas promocionais de acesso e permanência ao mercado aos micro e pequenos empreendedores. A estrutura normativa da LC 123/06 em atividade no Brasil poderá ser utilizada conjuntamente aos empreendimentos de economia solidária.

O PL 6.606/2019 promove a identidade jurídica ao setor da economia solidária, conseqüentemente, propõe uma política pública e um sistema nacional que sejam endereçados aos empreendimentos de economia solidária em um regime jurídico que lhe seja próprio, conforme é possível identificar no art. 2º do PL 6.606/2019,

Art. 2º A economia solidária compreende as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, observados os princípios da autogestão, do comércio justo e solidário, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente e a valorização do ser humano, do trabalho e da cultura.

É possível interpretar que as normas de estrutura que compõem este regime dizem respeito à identificação dos setores econômicos dos empreendimentos solidários, suas formas possíveis de organização jurídica, os princípios que devem nortear a gestão de tais empreendimentos e o direito a ter nível de interesse público de Estado com os direitos à incentivos para o acesso e a permanência no mercado. Além de participar, por ocasião do planejamento público dos governos, das definições de políticas econômicas para o setor.

As diretrizes normativas do PL 6.606/19 institui relação jurídica de direitos e deveres entre os empreendimentos solidários e o Estado. Deste modo, a fim de justificar a intervenção normativa do Estado por meio de incentivo deverá os empreendimentos solidários ampliar a acepção jurídica de propriedade para além do que já está positivado. Por exemplo, os princípios da autogestão (democracia, cooperação, igualdade e transparência), da sustentabilidade (econômica, social e ambiental) e da solidariedade se materializam em normas de comportamento, tais quais a soberania assemblear, singularidade de votos, distribuição equitativa dos resultados conforme deliberação, envolvimento de todos os membros com o objetivo social, prática de preços justos, transparência e publicidade das operações e resultados.

A intervenção estatal por meio da competência de incentivo poderá ser obtida por meio dos cadastros nacionais e de certificações públicas aos empreendimentos solidários a fim de possibilitar políticas direcionadas ao acesso dos grupos informais ao domínio econômico e, concomitantemente, ampliar as redes de colaboração solidária com políticas de permanência ao domínio econômico por meio dos negócios jurídicos públicos solidários, ou seja, a destinação de compras públicas (licitação) aos empreendimentos cadastrados pelo SINAES.

A intervenção por meio do planejamento deverá ser elaborada conjuntamente entre os órgãos representativos de economia solidária e o Poder Público “na participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (art. 193, § único da CF/88) e no art. 3º do PL 6.606/2019. Por tratar-se de Política de Estado (e não apenas de governo), os integrantes de economia solidária deverão integrar o processo legislativo do PPA, LDO e LOA (art. 165 da CF/88) para a elaboração e consecução das diretrizes, objetivos e orçamentos previstos para cada ano corrente, ressaltando-se as peculiaridades de cada complexo geoeconômico e social do Brasil a fim de desenvolver e reduzir as desigualdades regionais prevista na Constituição (art. 43).

3.3.1 Setores Econômicos dos Empreendimentos Solidários

Os setores econômicos dos empreendimentos solidários apresentam várias áreas de atuação econômica. Adota-se a sistematização utilizada pelo Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária, pois apresenta dados e estatísticas de estudos quantitativos em Economia Solidária produzidos a partir de 2005 a 2013. As informações e dados são retirados a partir do autopreenchimento dos empreendimentos por meio de um formulário produzido pelo SENAES, no qual é fiscalizado por conselheiros municipais e estaduais vinculados ao SENAES.

Segundo o formulário disponível para a formulação dos cadastros nacional dos empreendimentos econômicos solidários⁶⁹ e o banco de dados e informações do SIES⁷⁰ (2013), a metodologia adotada reflete o compasso que esta investigação propõe com todo o material já produzido. Busca-se alinhar os conhecimentos práticos e empíricos com a análise normativa que se preza este estudo.

⁶⁹ Atualmente o cadastro é realizado por meio virtual no site da instituição responsável por processar e validar os cadastros nacional de economia solidária (CADSOL), conforme a Portaria MTE nº 1780 de 2014, disponível no site: <http://cadsol.mte.gov.br/inter/cadsol/main.seam?cid=304582>. O formulário de preenchimento físico está disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://atlas.sies.org.br/doc/formulario-ees-aplicado-sies.pdf>.

⁷⁰ Ao decorrer desta investigação todos os dados quantitativos referentes a economia solidária foram retirados do Atlas de Economia Solidária elaborado pelo SIES (2013) do endereço eletrônico: <http://sies.ecosol.org.br/atlas>

Estabelece-se três critérios sobre a atuação econômica dos empreendimentos solidários: i) local (rural, urbano, urbano-rural); ii) tipo de atividade (produção, comercialização, prestação de serviços, consumo, crédito) e; iii) conformidade legal (formal e informal).

Em relação ao critério da localização, o SIES (2013) apresenta dados em relação ao local geográfico que os empreendimentos se encontram, sendo localizados na zona rural (54,76%), no perímetro urbano (34,78%) e entre zonas de perímetro urbano e rural (10,44%). O formulário apresenta duas opções da área de atuação⁷¹, rural e urbana, sendo possível haver mais de uma resposta (urbano-rural), caso se o empreendimento desenvolva atividades em ambas as localidades.

Em relação ao critério dos tipos de atividades econômicas, o PL nº 6.606/2019 no art. 2º dispõe “as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito”. O Atlas de Economia Solidária elaborado pelo SIES (2013) constituiu a sua metodologia a partir do formulário entregue e respondido pelos próprios empreendimentos a averiguar os setores econômicos de atuação dos EES, subdividindo-se em: i) produção; ii) comercialização; iii) consumo; iv) serviços; v) finanças e; vi) troca.

O primeiro tipo de atividade econômica é a produção, ou seja, os empreendimentos dedicados na confecção de produtos e mercadorias dos mais diversos tipos, desde artesanatos, roupas e utensílios de uso diário a produção de gêneros alimentícios, tais quais a criação de animais, cultivo de cereais, frutas, hortaliças, entre outros produtos⁷². O setor econômico da produção ou produção e comercialização são os mais amplos e abrangem o maior número de empreendimentos, computando mais de 52,22% do total dos EES (SIES, 2013).

A segunda modalidade econômica analisada, a comercialização ou a organização da comercialização de produtos representam 13,33% do total dos EES (SIES, 2013). Este setor se desenvolve em espaços físicos, tais quais lojas, feiras ou centrais de comercialização ou, também, por meio do comércio eletrônico. Outro ponto de destaque é a venda direta ao consumidor (destinatário final) pela maior parte dos EES de comercialização,

⁷¹ Conforme o Guia de Orientação e Procedimento do SIES (MTE, 2006): “ Marcar a alternativa rural, quando o empreendimento restringe a sua atuação (atividade econômica) em área rural do município. Por exemplo uma associação de agricultura familiar que restringe sua atuação apenas ao processo de produção ou beneficiamento agrícola, mas a comercialização é feita individualmente por cada sócio; Marcar a alternativa urbana, quando o empreendimento restringe sua atuação (atividade econômica) na área urbana ou sede do município. Marcar a alternativa rural e urbana para EES que atuem na área rural, mas também desenvolvem atividades nas áreas urbanas ou vice-versa”.

⁷² Ver anexo I – Os cinquenta bens ou serviços mais produzidos (SIES, 2007).

aproximadamente 70% do total dos empreendimentos.

O terceiro tipo de atividade econômica, o consumo, destina-se ao agrupamento de pessoas sob o ato de consumir em atacado a fim de conferir melhores negociações e preços. As formas de cooperativas, associações ou rede de consumidores são as predominantes, também havendo a organização de utilização de infraestrutura e equipamentos entre os empreendimentos de produção. Representam 20% do total de ESS (SIES, 2013).

O quarto tipo de atividade econômica, os serviços, destina-se a prestação individual (deve ser associado ou cooperado) ou coletiva de um determinado serviço destinados à clientes ou familiares, empresas, aos empreendimentos de economia solidária, entidades sem fins lucrativos e órgãos governamentais. Com destaque as cooperativas de trabalho sob a Lei nº 12.690/12, foi a regulamentação pleiteada desde o surgimento do SENAES para sanar algumas dificuldades impostas na organização dos trabalhadores, por exemplo, a possibilidade de organizar no mínimo de sete indivíduos o número de cooperados, possibilitando um maior número de cooperativas para a prestação de serviços assentados sob os princípios cooperativistas. Representam 6,57% do total dos EES (SIES, 2013).

O quinto, as finanças solidárias ou redes de crédito, representam estruturas creditícias (concessão de crédito) e monetárias (moeda social) em torno da comunidade. As redes de finanças solidárias se desenvolvem a partir de Entidades de Microcrédito, Organizações da Sociedade Civil e de Interesse Público (Oscip), cooperativas de crédito solidário ou associações. O Banco Palmas, o caso mais emblemático brasileiro, surgiu em 1998 antes mesmo da institucionalização da Economia Solidária. O instituto Banco Palmas tem natureza jurídica de Oscip de microcrédito, que presta “serviços financeiros solidários, em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da Economia Solidária” (INSTITUTO BANCO PALMAS, 2021, online). O objetivo social consiste em estabelecer créditos a empreendedores locais em forma de redes a fim de promover a produção e o consumo por meio dos EES. Podem ser constituídos por cooperativas de crédito, bancos comunitários ou fundos rotativos solidários, representando apenas 1,66% do total dos EES.

O sexto tipo de atividade econômica, a troca, destina-se na troca de produtos e serviços entre os indivíduos de um empreendimento. As trocas de serviços e produtos podem ser lastreadas por uma moeda local, mas apenas 28 dos EES do total de 430 utilizavam a moeda social. O processo de criação desses clubes de troca tangencia a informalidade, pois nele se desenvolve em meio às crises de oferta de dinheiro (crise monetária), induzindo os indivíduos a criarem um sistema paralelo de troca de mercadorias e serviços, muitas vezes baseado em

moedas sociais. Um exemplo fático mais conhecido são os clubes de troca aos arredores da cidade de Buenos Aires na Argentina a partir da crise monetária em 2001, o Brasil não há muitas experiências deste mecanismo econômico (SINGER, 2009a, p. 293).

Em relação ao critério da conformidade legal, os empreendimentos de economia solidária podem estar inseridos na formalidade ou informalidade. Conforme o estudo do DIEESE (2015) alertou sobre o aumento da informalidade em todos os nichos econômicos, também presente nos empreendimentos de produção familiar e artesanato.

Por tratar-se de uma análise jurídica, a investigação propõe-se averiguar as manifestações socioeconômicas no campo da formalidade, ou seja, dentro do domínio jurídico-econômico. A inclusão ao regime jurídico de economia solidária será realizada por meio dos cadastros nacionais do setor a dar conformidade ao planejamento e as políticas públicas, sem desconsiderar os grupos informais que terão programas sociais (§2º do art. 8º) e “serão incentivados a buscar a regularização jurídica para se inserirem plenamente ao regime legal associativo” (§2º do art. 9º)⁷³.

O PL nº 6.606/19 acerta ao não regulamentar os setores em sua atuação econômica. Conforme exposto, os empreendimentos de economia solidária são múltiplos em diversos nichos econômicos. Portanto, a lei deverá atribuir competências aos órgãos especializados em nível microeconômicos, a fim de possibilitar uma melhor regulação por meio de atos administrativos, posteriormente a promulgação da lei nacional inaugural. Primeiro, identifica-se os empreendimentos de economia solidária e as dificuldades, dado seu tempo e espaço, para então regular conforme as especificidades que os empreendimentos necessitam, por exemplo, crédito, profissionalização, expansão de espaços de comercialização, transporte e distribuição de mercadorias, demanda pública, formação e articulação em redes.

3.3.2 Organização Jurídica dos Empreendimentos Solidários

O PL 6.606/2019 trata a respeito de uma das dificuldades referente ao plano normativo: a organização e a personalidade jurídica dos empreendimentos de economia solidária. Esta questão deve ser tratada, pois interfere diretamente na segurança jurídica e previsibilidade dos empreendimentos ao ingresso no domínio econômico. Assim, “se observa uma demanda para que o marco regulatório brasileiro incorpore novas formas jurídicas,

⁷³ Segundo os números da PNAD contínua elaborado pelo IBGE (2013 - 2021), observa-se o número crescente de pessoas na informalidade, inclusive o último levantamento do trimestre de 2021 (julho, agosto e setembro) apresentam números recordes, totalizando 38,211 milhões de trabalhadores (40,7% do total das pessoas ocupadas), sendo o setor da economia que mais se expande nos últimos anos (ISTOÉ, 2021).

coerentes com a realidade das experiências concretas” (GAIGER, 2019, p. 67, tradução minha). Averigua-se as formas de organização jurídica, segundo o Código Civil de 2002, suas correspondências no campo empírico do setor da economia solidária e as disposições normativas referentes a organização jurídica do PL 6.606/2019.

A importância da personificação em pessoa jurídica possibilita um grupo de indivíduos se inserirem pessoalmente ou coletivamente em prol de um determinado objetivo social estipulado em contrato ou estatuto. Em outras palavras, na apreensão do ser ao dever ser, a personalidade da pessoa jurídica representa o instituto capaz de suprir a necessidade ou a conveniência dos indivíduos ou recursos de ordem pessoal ou material poderem realizar finalidades em comum tendo um objeto social na constituição da relação jurídica (AMARAL, 2014, p. 313).

A consolidação da pessoa jurídica no ordenamento se faz na constituição por meio do estatuto ou contrato social, no qual se estabelece a razão e a motivação do interesse individual ou coletivo de adentrar ao mundo jurídico, sendo o ato constitutivo ou registro a formalidade que ratifica a entrada ao sistema jurídico. Portanto, as organizações existem no plano factual, mas apenas se inserem enquanto técnica jurídica a compor uma relação jurídica com sujeitos e objeto, assim também, com direitos e deveres (AMARAL, 2014).

O Código Civil de 2002 (CC/02) regula as possibilidades de organização das pessoas jurídicas de direito privado,

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

As associações constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos, sendo que não há entre os associados direitos e obrigações recíprocas (art. 53 do CC/02). As associações são regidas pelos seus estatutos⁷⁴ e criada no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (art. 45 do CC/02). Esta forma jurídica é amplamente utilizada para o exercício de organizações que não envolvam atividade econômica e congreguem interesses e direitos dos associados em vistas ao objeto jurídico de interesse comum, perfazendo as relações jurídicas (sujeitos e objeto).

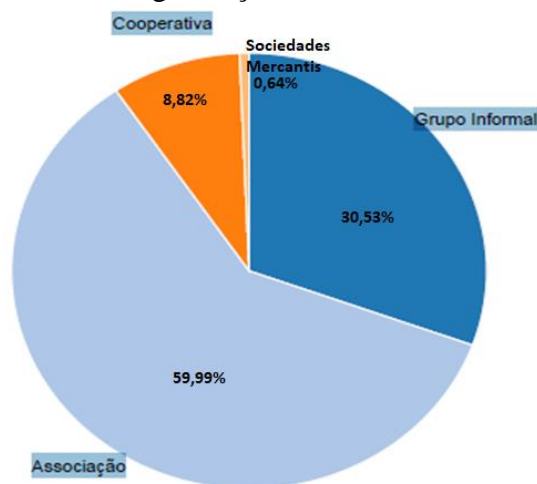
⁷⁴ O estatuto ratifica o elemento da vontade enquanto essencial ao negócio jurídico, é na confluência das vontades individuais que se constitui o interesse social da pessoa jurídica. Em outras palavras, as associações “constituem-se por meio de um negócio jurídico formal, coletivo, cujas declarações de vontade são paralelas e convergem para um objetivo em comum, que é o de constituírem a pessoa jurídica e dela participarem [...]” (AMARAL, 2008, p. 327).

As sociedades são reguladas no Livro II da Parte Especial do CC/02, tem por finalidade jurídica organizar a atividade econômica para a produção ou a circulação de bens ou serviços (art. 966 do CC/02). O registro da sociedade configura a entrada ao domínio jurídico e constitui a relação jurídica entre os sujeitos (individual ou coletiva) e o objeto (atividade econômica). Ressalta-se que há uma pluralidade de formas societárias, para o relevo desta pesquisa sobre a temática em economia solidária, destacar-se-á as cooperativas.

As fundações⁷⁵, organizações religiosas e partidos políticos não serão detalhados nesta pesquisa, pois os motivos e as finalidades que ensejam a sua criação são de natureza específica e incompatível com as organizações de economia solidária.

Ao examinar o plano factual dos empreendimentos econômicos solidários (EES), o estudo do mapeamento do SIES (2013) apresenta a forma organizacional dos 19.708 EES entrevistados com os seguintes números: as associações apresentam 11.823 dos ESS (aproximadamente 60% do total); as cooperativas com 1.740 dos EES (8,82% do total); os grupos informais com 6.018 dos EES cadastrados (30,53% do total) e; as sociedades mercantis com apenas 127 dos EES (0,64% do total). O gráfico abaixo apresenta a distribuição desses números:

Gráfico 4 – Formas de organização de Economia Solidária (2013)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIES (2013)

⁷⁵ Segundo o art. 62 do CC/02: “Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir para fins de: I – assistência social; II – cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III – educação; IV – saúde; V – segurança alimentar e nutricional; VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; VIII - promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos; IX - atividades religiosas”. Segundo, Pita (2020, p. 207), “a fundação parte, assim, de um patrimônio (e não da reunião de pessoas). Sua natureza, portanto, incompatibiliza-se, de regra, com as iniciativas típicas da economia popular e solidária”.

O Gráfico 3 permite avaliar a composição da personalidade jurídica no domínio econômico-jurídico no que tange aos empreendimentos solidários. As associações são as que apresentam os maiores números de empreendimentos, seguido das cooperativas e, as sociedades mercantis. A informalidade é atuação no domínio econômico, mas não absorvida pela técnica jurídica, o que, por sua vez, gera o descompasso entre os dois sistemas, gerando imprevisibilidade e insegurança econômico-jurídica aos empreendimentos, além de incutir na esfera social e estatal a não incidência de direitos e deveres desses empreendimentos na organização e planejamento do regime econômico-jurídico.

A centralidade da análise é sobre os empreendimentos que se encontram no domínio jurídico, ou seja, são constituídos ou se vierem a constituir em pessoa jurídica. Todavia, destaca-se a importância de estudos que examinem as dinâmicas da informalidade e os meios possíveis de combatê-la, pois se reconhece que a informalidade estrutura a precarização dos direitos, do trabalho, da dignidade da pessoa humana, da livre iniciativa (art. 170, CF/88) e na construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária (art. 3º, CF/88).

Utiliza-se do Gráfico 3 para analisar as razões, as facilidades, os limites e as insuficiências dos tipos de organização jurídica (associações, cooperativas e sociedades mercantis) segundo a literatura dos teóricos de economia solidária.

As associações são a personificação jurídica que concentra os maiores números de empreendimentos de economia solidária (59,99%)⁷⁶. Entre as razões, as associações apresentam a forma jurídica mais simples para desenvolver as atividades desse setor, entre as facilidades destacam-se o registro em Cartórios de Registro pessoas jurídicas e a ausência de tributação (PITA, 2020, p. 208), sendo predominante no campo rural, sobretudo, na região norte e nordeste do Brasil⁷⁷ (KRUPPA, 2012, p. 78; GAIGER, 2019, p. 6). Os limites e insuficiências residem na disposição da natureza jurídica das associações não poderem se organizarem para fins não econômicos (art. 53, CC/02). Uma das consequências é a impossibilidade de emissão de nota fiscal (PITA, 2020, p. 210) e, conseqüentemente, não poderá concorrer as compras públicas em processos licitatórios, soma-se a dificuldade da concessão de créditos para

⁷⁶ A justificativa da escolha dos atores sociais por essa forma jurídica se deriva do fácil registro, além de “[...] contém um elemento de grande interesse para a Economia Solidária: o poder decisório deve ser exercido em igualdade de condições pelas pessoas físicas associadas, sem interferência de suas quotas de capital ou de participação econômica na entidade associativa” (GAIGER, 2013, p. 15).

⁷⁷ Os aspectos históricos e sociais influenciam “as comunidades locais, as associações locais e as associações de agricultores familiares surgiram, dando origem às primeiras experiências de geração de renda coletiva na década de 1980, origem da Economia Solidária no Brasil e em diversos países da América Latina” (GAIGER, VERONESE, FERRARINI, 2015, p. 6, tradução minha).

investimentos. As associações refletem a fase embrionária dos empreendimentos solidários, mas que acabam se perpetuando devido as próprias limitações jurídicas impostas às associações.

As cooperativas são consideradas enquanto a melhor forma de organização jurídica que adequa os EES aos preceitos e princípios da economia solidária, pois dentro do quadro de pessoas jurídicas de direito privado é a única modalidade que admiti a prática de atividades econômicas sem ensejar diretamente ao lucro, ou seja, combina o caráter não-empresarial e fins econômicos (PITA, 2020, p. 225). Entre as razões da escolha ao modelo cooperativo, é vista pelos teóricos expostos, principalmente em Paul Singer (2002), enquanto a melhor forma para a captação do fenômeno socioeconômico do setor da economia solidária. Destaca-se que esta mesma literatura compartilha o entendimento comum sobre diferenças estruturais (axiológicas, econômicas, políticas, sociais, culturais) entre o formato hegemônico cooperativo e os empreendimentos solidários. Têm-se os limites e as insuficiências em relação à dimensão política (KRUPPA, 2012; VERAS NETO, 2010; PITA, 2020).

As limitações de representação política estão centradas pela entidade que representa as cooperativas, esta sob hegemonia da Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB)⁷⁸, pois dificulta o acesso pela imposição da obrigatoriedade do registro à OCB⁷⁹ (art. 107, Lei nº 5.764/71). Além da exigência mínima de vinte sócios para as cooperativas do campo e sete para as cooperativas de trabalho. Soma-se a grande complexidade estrutural que envolve a gestão, em especial, o registro em junta comercial, a adoção de registro e livros obrigatórios, além da onerosidade contábil-fiscal, o que dificulta ainda mais a personificação de grupos que possuem carência material e de conhecimento técnico-jurídico-contábil.

Em relação às cooperativas de Trabalho (Lei nº 12.690 de 2012), Gaiger (2019, p. 17) destaca os aspectos positivos da autogestão e dos direitos trabalhistas que compõem a lei, consagrando os aspectos da economia solidária voltados à preservação da valorização do trabalho humano. Alguns aspectos negativos como a falta de fiscalização e a

⁷⁸ Segundo Sonia Regina de Mendonça (2005), o Brasil durante o período ditatorial e a revolução verde no campo fortaleceu uma política extrativista-exportadora voltadas ao agronegócio, direcionando recursos públicos e políticas a este setor econômico em detrimento às agriculturas familiares e cooperativas populares. Neste contexto, a OCB teve participação e influência política direta ao priorizar a destinação dos recursos públicos e o desenvolvimento econômico rural. Outro ponto de destaque para a visualização desta problemática é apresentada por Joannes Paulo Forte (2019, p. 184) ao analisar a interferência do Projeto de Lei 4.685 de 2012, reivindicando a unicidade representativa das cooperativas pela OCB (contrária aos interesses dos destinatários da norma), assim, tumultuando o processo legislativo referente a regulação da economia solidária.

⁷⁹ Tal dispositivo é considerado inconstitucional, pois o art. 5º, XVIII, da CF/88 dispõe que: “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”. Confluentemente o art. 5º, XX, expressa: “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”.

não inclusão das cooperativas de produção no campo, demonstram as limitações que afasta uma política conjunta entre os setores rurais e urbanos dos empreendimentos solidários

As sociedades mercantis apresentam o menor número de EES (0,64%). Entre as causas possíveis da não escolha dos empreendedores à esta forma de organização jurídica se deve à falta de incentivos ou estímulos ao acesso e permanência ao mercado. Uma vez que as formas de associações e cooperativas possuem as suas razões e facilidades, acima apontadas, diante das escolhas dos empreendedores: as associações por serem mais simples em sua criação e menos onerosos devido a imunidade tributária e; as cooperativas por serem modelo paradigmático para as economias solidárias e ao prestigiar o caráter não empresarial e a atividade econômica.

De acordo com o Gráfico 3, Sandro Pereira Silva e Leandro Marcondes Carneiro (2016, p. 21) relatam:

Como vastamente relatado pela literatura teórica e empírica, a economia solidária é marcada por uma diversidade de formatos organizativos. No caso específico dos EES mapeados, são quatro as formas identificadas: associações, cooperativas, grupos informais e sociedades mercantis. [...] Esse resultado demonstra um considerável grau de fragilidade institucional dos empreendimentos. Isso porque, embora as associações constituam uma alternativa intermediária de formalização, dada sua simplicidade jurídica, elas são formas organizacionais muito limitadas em termos de atividade comercial. De acordo com o Código Civil brasileiro, elas não podem exercer atividade econômica e emitir nota fiscal de seus produtos, por exemplo. Tal realidade traz à tona a importância do desenvolvimento de programas de apoio e assessoria técnica a esses empreendimentos para que consigam atender aos requisitos necessários para sua formalização, de acordo com as características de cada um.

Diante das limitações postas e em meio das reivindicações dos atores sociais em relação ao pertencimento dos empreendimentos de economia solidária no meio jurídico, o PL 6.606 de 2019 inaugura três dispositivos (i. art. 4º, §1º; ii. Art. 4º, §2º e; iii. art. 15) referentes à organização jurídica dos empreendimentos e dá a seguinte redação:

Art. 4º São empreendimentos de economia solidária e beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária os que apresentem as seguintes características:

§ 1º O enquadramento do empreendimento como beneficiário da Política Nacional de Economia Solidária **independe de sua forma societária.**

§ 2º Os empreendimentos econômicos solidários formalizados juridicamente serão classificados como **pessoas jurídicas de fins econômicos sem finalidade lucrativa.**

Art. 15. O art. 44 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 44 . [...]

VII -os empreendimentos de economia solidária.

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente aos empreendimentos de economia solidária e às sociedades que são objeto do

Livro II da Parte Especial deste Código.
 " (grifo nosso).

É possível interpretar segundo o art. 15 do PL 6.606/2019 que os empreendedores que quiserem ser beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária serão constituídos de uma nova forma de personalidade jurídica que não existe até a aprovação do PL 6.606/2019 no ordenamento jurídico: os empreendimentos de economia solidária. Em um primeiro momento pode parecer confuso a presença de uma pessoa jurídica específica à economia solidária e a possibilidade do enquadramento como beneficiário da Política Nacional independente de sua forma societária. A ausência de regulamentação sobre os critérios formais de criação e manutenção para esta nova pessoa jurídica de direito privado do Código Civil permite, até que haja novas regulamentações em torno do setor, a escolha da forma societária que melhor se adequa as realidades empíricas e concretas de cada empreendimento.

Neste sentido, o art. 4º, §2º inaugura uma nova classificação de pessoas jurídicas: pessoas jurídicas de fins econômicos sem finalidade lucrativa⁸⁰. Este dispositivo reflete a ausência de pessoa jurídica que desenvolve atividade econômica sem caráter empresarial. As cooperativas são as únicas modalidades que conseguem abarcar o caráter econômico e não-empresarial, contudo, o art. 4º, §4º dispõe que “os empreendimentos econômicos solidários que adotarem o tipo societário de cooperativa serão constituídos e terão seu funcionamento disciplinado na forma da legislação específica”, assim, esta nova classificação jurídica amplia o rol de empreendimentos que desejam exercer atividade econômica não voltada ao lucro e, não precisa ser uma cooperativa⁸¹. Será necessária regulamentação posterior ao PL 6.606/2019 para delimitar e definir melhor o que seja a pessoa jurídica de fins econômicos sem finalidade lucrativa para harmonizar juridicamente as implicações sobre os demais ramos do direito (civil, tributário, administrativo).

⁸⁰ Destaca-se que o primeiro projeto de lei de economia solidária (PL 4.685/2012) dispunha no art. 23: “Os empreendimentos econômicos solidários formalizados juridicamente serão classificados como *sociedades de fins econômicos sem finalidade lucrativa*”. Observa-se que a nova redação (§2º do art. 4º do PL 6.606/2019) altera o termo *sociedades* para *pessoas jurídicas*, dirimindo o conflito que existia sobre o grande número de empreendimentos sobre a personificação de associações. Uma vez que a presença da nomenclatura sociedades poderia gerar controversas sobre os empreendimentos solidários em formato de associações, estes aderentes poderiam ser excluídos da política pública nacional de economia solidária, devido ao termo utilizado.

⁸¹ Longa discussão sobre economia solidária se estende no tema sobre o cooperativismo, que se repercute em diversos projetos de lei prevendo a alteração da Lei Geral das Cooperativas, por exemplo, Projeto de Lei nº 3/2005, 2713/2005, 386/2008, 3.723/2008 e, o mais recente, o Projeto de Lei 519/2015. Em destaque dessa última mencionada, alguns pontos são importantes ressaltar, como a dupla representação entre a OCB e a Unicopas, buscando superar a unicidade representativa que existe atualmente. Também, destaca os fundos de reserva legal ao instituir destinação aos objetivos sociais da cooperativa (UNICOPAS, 2021, online). Sem dúvidas, há diversas questões jurídicas que envolvem as cooperativas em âmbito nacional, sobretudo por não haver diferenças em um quadro plural do modelo cooperativo.

Para efeitos práticos e imediatos da aprovação da PL 6.606/2019, observa-se a maior flexibilidade em relação a organização jurídica dos empreendedores ao optarem em aderir o regime jurídico de economia solidária. Entre eles, a abertura do empreendimento poderá ser realizada no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e não nas Juntas Comerciais, como é a regra para as pessoas jurídicas de fins econômicos (PITA, 2020, p. 335).

A maior contribuição em relação a personificação em pessoa jurídica é a inovação do art. 15, o qual irá alterar a redação do art. 44 do Código Civil de 2002 ao incluir os empreendimentos de economia solidária e os aproxima as associações (§2º),

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

VI - (Revogado Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

VII – Empreendimentos de economia solidária

§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente **aos empreendimentos de economia solidária** e às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código.

....." (NR)

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. (grifo meu).

O aspecto positivo mais notável é a entrada e o reconhecimento jurídico da economia solidária no rol de pessoas jurídicas. Conforme abordado em Honneth (2003), o avanço para as lutas por reconhecimento se perfazem na estrutura normativa social (segunda etapa) para, então, poder avançar e estreitar os laços de solidariedade entre os indivíduos (terceira etapa). Enquanto manifestação econômica, a economia solidária se apresenta nos espaços intersticiais do capitalismo, o direito, então, poderá fomentar estruturas e mecanismos que os faça galgar novos espaços institucional e, conseqüentemente, social.

Observa-se a preocupação do legislador em harmonizar o PL 6.606/2019 com o Código Civil de 2002 ao compatibilizar às demandas sociais com as diretrizes normativas. Propõe-se que deva haver vinculação contratual dos empreendimentos ao regime jurídico de economia solidária ao prever cláusulas legais e convencionais de acordo com os preceitos, as características e as diretrizes previstos no PL 6.606/2019.

O contrato social ou o estatuto da pessoa jurídica deverá ser formalizado no Registro Civil de Pessoas Físicas ou na Junta Comercial a depender do tipo societário escolhido.

Além das cláusulas obrigatórias já instituídas para qualquer tipo de empreendimento (ato jurídico stricto sensu) – atividade comercial, patrimônio e empresário – e as cláusulas convencionais acordadas entre os integrantes do empreendimento.

A fim de dar identidade ao regime jurídico da economia solidária e previsibilidade para as políticas públicas destinadas ao setor, dever-se-á constar nas cláusulas legais para os empreendimentos de economia solidária as características enunciadas no art. 4º do PL 6.606/2019. Entende-se que os critérios que definem a economia solidária em nível de norma obrigatória (art. 4º, I, II, III, IV) e norma proibitiva (art. 4º, §3º) delimitam os destinatários da norma ao diferenciá-los com os demais empreendimentos do domínio econômico. Deste modo, deseja-se vincular juridicamente por meio de previsão contratual legal em sua fase de criação do registro, os critérios da autogestão e da sustentabilidade, ou seja, os princípios de gestão que coordenam e dão identidade jurídica ao setor da economia solidária, que serão abordados na próxima seção.

Em nível das cláusulas convencionais, sugere-se práticas e diretrizes condizentes aos empreendimentos dados as suas particularidades. Por exemplo, a ausência de divisão social do trabalho, a adesão livre e voluntárias de outros membros, o repasse de resultados positivos para empreendimentos ou agricultores familiares fornecedores de insumos aos empreendimentos, investimento em saúde e educação dos associados, entre outras práticas que podem ser visualizadas em diversos estudos qualitativos sobre a temática. A sugestão da utilização das cláusulas convencionais é apresentada, pois são práticas que dependem da particularidade de cada empreendimento. Deve-se constar no campo da permissão normativa, mas que traria grandes avanços para o setor da economia solidária ao vincular contratualmente, no processo de sua criação, práticas que fortaleceriam os princípios e trariam maior previsibilidade, identidade, consolidação e ampliação da economia solidária no Brasil.

Indica-se que a razão determinante de enquadrar o empreendimento solidário à Política Nacional não será a sua organização jurídica, mas o cumprimento do regime jurídico que o PL 6.606/2019 impõe. Ou seja, será a observância às normas de estrutura e às normas de condutas referentes aos preceitos da autogestão (democrática e solidária) e a sustentabilidade (econômico, social e ambiental) dos empreendimentos que irão garantir o *status* de empreendimento de economia solidária, o qual são os pilares para identificar o regime jurídico destes empreendimentos.

3.3.3 Princípios de Gestão para Empreendimentos Solidários

Os setores econômicos de atuação da atividade econômica juntamente com as possibilidades de organização jurídica necessitam de uma identidade que deve ser encontrada nos princípios de gestão para os empreendimentos solidários a conformar o regime jurídico estruturante da economia solidária. A definição e as características indicam um novo horizonte de possibilidades para a consecução da justiça social do art. 170 e da promoção de uma sociedade livre, justa e solidária do art. 3º, I da CF/88.

O PL 6.606/19 é enfático e coerente ao definir a solidariedade, a participação democrática, a transparência e a sustentabilidade ao longo do texto normativo. A Política Nacional de Economia Solidária em seus objetivos (art. 6º), princípios (art. 7º) e os eixos de ação (art. 8º) buscam efetivar em nível normativo e nacional uma política pública adequada aos empreendimentos, a partir da competência de incentivo (art. 174) o Estado deve oportunizar e fomentar espaços que sejam públicos, democráticos, não discriminatórios ao induzir práticas econômicas solidárias e sustentáveis.

Já em relação ao Sistema Nacional de Economia Solidária (arts. 10 ao 14), observa-se a pluralidade dos integrantes em todas as instâncias, sendo necessário reforçar a articulação e participação social dos empreendimentos. As crises econômicas, políticas e sociais do capitalismo necessitam de novos arranjos que possam englobar as três esferas ao propor formas de reconfigurar a relação entre o Estado e o mercado. É neste requisito que o SINAES deve desempenhar atividades e espaços para os atores sociais compreenderem as dinâmicas sociais postas e poderem instaurar novas racionalidades para além do capital.

Os princípios de gestão dos empreendimentos solidários são o que sustentam a política nacional e o sistema nacional de economia solidária, pois serão os empreendimentos os principais destinatários da norma e ali residem os anseios e as possibilidades de mudança. O diferencial dos empreendimentos solidários em comparação aos demais empreendimentos do domínio econômico será a integralização e materialização dos princípios de gestão, conforme os arts. 4º e 5º do PL 6.606/2019 a serem constatados no contrato social ou estatuto no momento de sua criação, seja no registro civil ou junta comercial.

O cumprimento do dever legal, ou seja, a responsabilidade social dos empreendimentos é comum a todos os que estão inseridos sobre o manto da juridicidade. O respeito as determinações legais não garantem tratamento favorecido a um determinado setor. Assim, deverão os empreendimentos dar retorno à comunidade e ao Poder Público. Diante deste contexto, os princípios de gestão ensejam a concretização da solidariedade e cooperação entre

os membros e com a comunidade, da democracia participativa e efetiva por meio da transparência e acesso às informações e de práticas que promovam a sustentabilidade.

A responsabilidade social dos empreendimentos pode ser analisada sobre os diversos cadastros disponíveis em nosso ordenamento jurídico-econômico. Por exemplo, o ordenamento jurídico prevê uma série de normas que incluem cadastros de empresas que possam demonstrar prejuízo social,

O Brasil tem vários arquivos (cadastros) que interessam a este âmbito de relações, tais quais a seguir indicados e que podem ser consultado via acesso on-line: a) A Lei nº 10.522 de 2002 dispõe sobre o cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (CADIN); b) A Lei nº 12.846/13 que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Nela há previsão do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); c) **Lei 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que prevê o Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas (CNRF)**, onde constam reclamações contra fornecedores de produtos e serviços, colhidas pelos PROCONS; d) Portaria Interministerial TEM e SDH nº 02/15, que dispõe sobre Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo; e) a lei nº 12.440/11 institui a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), cuja fonte é o Banco Nacional de Devedores Trabalhistas (BNDT), onde está registrado o nome das pessoas físicas e jurídicas que são inadimplentes em processo de **execução trabalhista definitiva**; f) A Lei nº 9605/98 que trata sanções penais e administrativas sobre condutas lesivas ao meio ambiente e, sobre tais autuações, pode-se obter informações pelo Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (SICAFI); g) informação junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), por meio do e-SIC, sobre condutas anticoncorrenciais; h) arquivos do Judiciário estadual ou federal, onde é possível consultar acórdãos contendo decisões que envolvam condutas empresariais (KEMPFER, 2016, pp. 199/200).

Os empreendimentos solidários não são excluídos das possibilidades acima enumeradas, ou seja, podem ser incluídos nestes cadastros se caso descumpram os deveres legais. Nesta pesquisa, busca-se ir além, criar cadastros que buscam identificar os empreendimentos que estão inseridos no regime jurídico da economia solidária, do qual poderá ser identificado pelo consumidor por meio dos cadastros. A “nova concepção de gestão social” (FRANÇA FILHO, 2007) deve passar necessariamente pelo consumo, este a ser potencializado por canais de comunicação, no qual se sugere os cadastros solidários enquanto instrumentalização da política pública de economia solidária.

Sistematiza-se os princípios de gestão do PL 6.606/2019 em dois pressupostos essenciais que estão presentes no texto normativo e dão identidade ao setor da economia solidária e aos beneficiários da política pública: a *autogestão* (gestão democrática e

solidária e; transparência das operações administrativas e econômicas) e; a *sustentabilidade* (econômica, social e ambiental).

A autogestão é elemento *a priori* de toda a teoria abordada desde a literatura especializada aos documentos comungados entre os atores sociais nos três encontros do CONAES, além de estar juntamente com a cooperação, a solidariedade e a dimensão econômica no núcleo axiológico que norteia a economia solidária (MTE, 2021, online). Portanto, na forma organizacional, é a autogestão o principal elemento a diferenciar os empreendimentos solidários com as demais formas de organizações jurídicas. Por isto, a literatura e os casos qualitativos reforçaram a autogestão enquanto determinante na identificação dos empreendimentos em economia solidária na América Latina. Inclusive, será no aperfeiçoamento e na expansão das unidades autogestionárias em complexos de redes que reside o potencial da economia solidária.

Segundo o José Henrique de Faria (ver anexo F),

A autogestão coletivista de trabalho pode ser definida como um modo de gestão que tem como pressuposto básico as relações de igualdade e a valorização do trabalhador na medida em que rompe o processo de alienação, expande e estimula a difusão do conhecimento, além de destruir a estrutura hierarquizada verticalmente de forma que todos se tornem conscientes de sua responsabilidade para com o sucesso ou insucesso da organização (FARIA, 2009, p. 268).

A autogestão⁸², princípio em si mesmo, mas, também, congrega em si diversos princípios e condutas referentes à forma de organizar que irradiam por toda a literatura de economia solidária e são encontrados no PL 6.606/19 com as seguintes características: i) a gestão democrática e solidária e; ii) a transparência na gestão.

A sustentabilidade, segundo grande princípio da gestão dos empreendimentos, reforça os aspectos estruturantes contidos no PL 6.606/19. O termo desenvolvimento sustentável ganha expressividade no relatório de Brundtland (1987)⁸³, dentro da concepção empresarial a concepção de sustentabilidade se estendeu para três áreas interligadas e congruentes (econômica, social e ambiental), assim “seu conceito central é o chamado equilíbrio do *Triple Bottom Line* (TBL), que é alcançar simultaneamente a

⁸² Destaca-se que o aspecto mais estruturante em toda a teoria de economia solidária e da autogestão é a coletivização dos meios de produção, inclusive da propriedade. Contudo, por estar a economia solidária inserida no sistema capitalista, sobretudo, de maneira residual e intersticial, tal pressuposto se torna vago e, inclusive, utópico. O sistema econômico-jurídico constitucional possui matrizes liberais e toda disposição, obviamente, estará inserida dentro da lógica e composição do capitalismo, no qual a propriedade privada é fundamento estrutural e totalitário da economia e da sociabilidade.

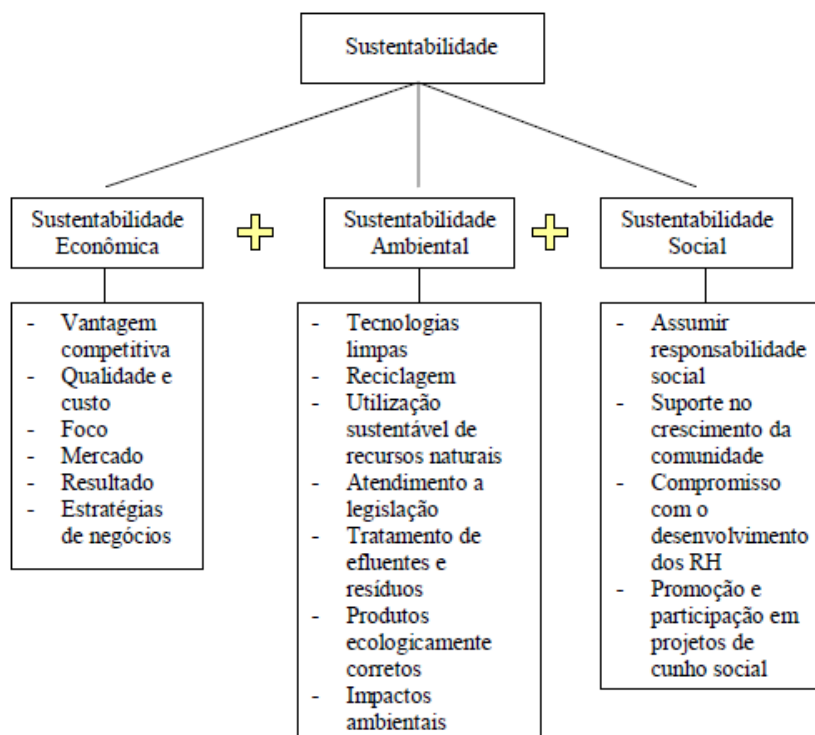
⁸³ Segundo o relatório de Brundtland (1991, p. 43), o conceito de desenvolvimento sustentável como processo que: “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”

prosperidade econômica, com meio ambiente limpo e com responsabilidade social” (MATTIODA; CANCIGRIERI JR, 2012, n.p.).

O método de aplicação para averiguação de indicadores no meio empresarial leva em consideração três dimensões: a econômica, a social e a ambiental. Em outras palavras, a eficiência econômica, a equidade social e a preservação ambiental (LOURENÇO, CARVALHO, 2013, p. 12). Deste modo,

[...] o estabelecimento de uma civilização na qual ocorra uma distribuição mais eqüitativa das riquezas é o principal objetivo da sustentabilidade social. Uma melhor alocação dos recursos e uma melhor gestão possibilitariam a sustentabilidade econômica. O equilíbrio social é visto como medida da eficiência econômica, e não a lucratividade empresarial. A sustentabilidade ambiental seria alavancada pela limitação no uso dos recursos esgotáveis e sua substituição pelos renováveis, pela limitação no consumo, pela geração de tecnologias limpas, além da criação e consolidação de mecanismos administrativos de proteção ambiental (ARAUJO et al, 2006, n.p.).

As áreas estão interligadas e são necessárias umas às outras, por exemplo, os aspectos econômicos e ambientais geram a *ecoficiência* (utilização dos equipamentos de produção aplicados à tecnologia e redução da degradação ambiental), os aspectos sociais e ambientais geram a *justiça ambiental* (a equidade intra e intergerações com investimentos na comunidade como educação e saúde) e os aspectos econômicos e empresariais geram a *ética empresarial* (relacionamento com a sociedade e tratamento igualitário entre às pessoas, incluindo os *stakeholders* nas transações econômicas) (LOURENÇO, CARVALHO, 2013, p. 13). Contudo, estes mesmos indicadores podem ser mensurados especificamente, conforme a figura a seguir:

Figura 5: Modelo de sustentabilidade empresarial (TBL)

Fonte: Coral, 2002, p. 129

Os critérios de sustentabilidade empresarial ilustram a importância das suas três dimensões aos empreendimentos no domínio econômico. Deste modo, a sustentabilidade econômica visa à permanência dos empreendimentos no mercado a partir de estratégias e estudos visando a melhor alocação dos recursos e uma maior eficácia, promovendo impactos econômicos setoriais e o desenvolvimento das potencialidades locais (MENDES, 2019, p. 53)

Já, a sustentabilidade ambiental é promovida pela relação homeostática entre a atividade econômica e o local do qual se encontra, por exemplo, a redução de danos ao meio-ambiente por meio de técnicas e tecnologias capazes de minimizar a ação antropocêntrica do homem das fontes naturais, tais quais o tratamento de resíduos, a reciclagem a fim de promover produtos ecologicamente corretos com o menor impacto ambiental possível.

A sustentabilidade social direciona a intervenção dos empreendimentos com os trabalhadores e a comunidade, assim, busca garantir que “todas as pessoas tenham condições iguais de acesso a bens, serviços de boa qualidade necessários para uma vida digna, pautando-se no desenvolvimento como liberdade, no qual o desenvolvimento deve ser visto como forma de expansão de liberdades substantivas” (MENDES, 2019, p. 54).

Os princípios de gestão dos empreendimentos solidários – autogestão e sustentabilidade - são encontrados ao longo do PL 6.606/19. Foca-se a análise sobre os dispositivos que regulam sobre as características necessárias aos empreendimentos solidários

(art. 4º) e as diretrizes orientadoras aos beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária (art. 5º). A sistematização acima abordada apresenta dois grandes pilares para a gestão dos empreendimentos solidários: a autogestão e a sustentabilidade. Estas, que por sua vez, são subdivididas em outros três critérios. A autogestão em: i) democracia; ii) solidariedade e; iii) transparência. A sustentabilidade em: iv) econômica; v) social e; vi) ambiental. Segue-se na análise normativa sobre a correspondência dos critérios delineados.

Destaca-se que o art. 4º traz sobre as características dos empreendimentos solidários, ou seja, dá a identidade aos destinatários da norma que irão usufruir da Política Nacional de Economia Solidária. Reflete os aspectos estruturantes em condutas de comportamento ao apreender os valores da autogestão e da sustentabilidade. Por exemplo, o art. 4º, I, impõe a obrigatoriedade (modal deôntico) de que as organizações sejam autogestionárias ao verter em linguagem a materialização das práticas de decisão e partilha dos resultados (iv), administração transparente e democrática (i e iii), soberania assemblear (i) e singularidade de votos dos associados (por cabeça e não por quotas partes). Outro ponto de destaque o nível proibitivo da norma (modal deôntico) é o §3º do art. 4º ao excluir os empreendimentos que utilizam a intermediação de mão de obra subordinada (v).

A respeito dos demais dispositivos, ilustra-se a partir do quadro abaixo:

Quadro 4: Princípios e Critérios com base nos dispositivos do PL 6.606/19

Princípios	Critérios	Dispositivos Normativos do PL 6.606/19
Autogestão	Democracia	Art. 4º, I, e II; Art. 5º, I, VI, X, XI e XII
	Solidariedade	Art. 4º, III e IV; Art. 5º V, VI, VII e VIII
	Transparência	Art. 4º, I e III; Art. 5º, IX.
Sustentabilidade	Econômica	Art. 4º, III e IV; Art. 5º, II, III, V e IX
	Social	Art. 4º, I, II, III, IV e §3º; Art. 5º, VI, VIII, X, XI e XII
	Ambiental	Art. 4º, III; Art. 5º, IV, VII

Fonte: Elaborado pelo autor

Os princípios de gestão dispostos nos artigos 4º e 5º edificam o regime jurídico a partir de dois grandes núcleos valorativos em seis critérios que se desmembram a partir deles. Por exemplo, a democracia se apresenta quando evocada nos dispositivos, mas, também, na materialização da soberania assemblear (art. 4º, I), singularidade de votos (art. 4º, I), membros diretamente envolvidos (art. 4º, II; art. 5º, XI), administração democrática (art. 4º, I; art. 5º, I), práticas democráticas (art. 5º, VI), estímulo à participação efetiva (art. 5º, X) e deliberação de seus membros (art. 5º, XII). A solidariedade além de compor a integralidade do projeto de lei, também, apresenta-se no comércio de forma justa e solidária (art. 4º, III; art. 5º, VII), distribuição dos resultados financeiros (art. 4º, IV), cooperação entre empreendimentos e redes (art. 5º, V), inserção comunitária (art. 5º, VI) e promoção da equidade e dos direitos e

garantias fundamentais (art. 5º, VIII). E, por fim, a transparência é estruturante para a autogestão, por isto, a expressão da publicidade e transparência ser tácita no texto normativo (art. 4º, I; Art. 5º IX).

Em relação a sustentabilidade se apresenta enquanto característica e diretriz para a gestão dos empreendimentos solidários. Conseqüentemente, os dispositivos sobre a autogestão são encontrados nos critérios da sustentabilidade por revelar que a forma organizacional não hierárquica e equitativa traz os pressupostos da sustentabilidade social e da inserção de redes de colaboração solidária. Deste modo, a sustentabilidade econômica se verte em linguagem no PL 6.606/19 no comércio justo e solidário (art. 4º, III), “auxílio a outros empreendimentos equivalentes que estejam em situação precária de constituição ou consolidação” (art. 4º, V), garantia da adesão livre e voluntária (art. 5º, II), trabalho decente (art. 5º, III), cooperação entre empreendimentos e redes (art. 5º, IV) e justa distribuição dos resultados (art. 4º, I; art. 5º, IX). A sustentabilidade social é permeada ao decorrer de todo o art. 4º enquanto características necessárias aos empreendimentos e, também, nas práticas de inserção comunitária (art. 5º, VI), respeito às diferenças (art. 5º, VII), participação e envolvimento efetivo dos membros (art. 4º e art. 5º, X, XI, XII). Por fim, a sustentabilidade ambiental é contemplada no comércio justo e solidário (art. 4º, III e art. 5º, VII) e expressamente disposta no art. 5º, IV.

Conforme a figura 5, observa-se a confluência da sustentabilidade econômica ao configurar as vantagens competitivas aos critérios de localidade dos empreendimentos ao promover qualidade dos produtos com demandas específicas a comunidade e, por meio, de estratégias solidárias e cooperativas entre os consumidores e os empreendimentos. Na dimensão ambiental se tem a prática do comércio justo e solidário que é pautado nos valores da justiça social e solidariedade (art. 2º, I do decreto nº 7.358 de 2010), no qual se instaura o preço justo que “é a definição de valor do produto ou serviço, construída a partir do diálogo, da transparência e da efetiva participação de todos os agentes envolvidos na sua composição que resulte em distribuição equânime do ganho na cadeia produtiva” (art. 2º, V do decreto 7.358/10). A justiça ambiental ressaltada ao decorrer desta investigação é essencial para compreender as confluências entre o meio-ambiente e a atividade econômica, pois a tutela do meio-ambiente se deve perpassar pelos agentes econômicos e os modos dos quais produzem.

Neste contexto, a sustentabilidade social é a dimensão mais abrangente nos empreendimentos solidários, pois busca incorporar a dimensão econômica e a ambiental aos princípios da economia solidária, principalmente no que tange o suporte no crescimento da

comunidade, a preocupação com os envolvidos na atividade econômica, além de promover projetos de cunho social de maneira efetiva de modo a promover a democracia econômica.

Os critérios que definem a economia solidária e as estratégias extraídas ao decorrer do primeiro capítulo se apresentam na forma abstrata e genérica do PL 6.606/19. Assim, as regulamentações posteriores em nível de atos administrativos poderiam suprir as carências que hoje se encontram no PL 6.606/19⁸⁴. A proposta legislativa abre espaços no campo político para futuros embates na busca de regulamentações e incentivos que visem promover a economia solidária aos pressupostos da justiça social e da solidariedade.

A importância deste setor no domínio econômico busca incorporar novas práticas e estratégias que priorizem a emancipação humana em detrimento ao lucro. Por isso, sugere-se que na criação do empreendimento se deva constar no contrato social os princípios de gestão acima descritos, de forma a vincular juridicamente a responsabilidade social dos empreendimentos ao Poder Público e à comunidade. E, assim, possuir status de política pública com destinação orçamentária em projetos que viabilizem e ampliem as práticas de economia solidária no domínio econômico por meio das competências de incentivo e planejamento, conforme o art. 174 da CF/88.

3.3.4 Intervenção Estatal por meio da Competência de Incentivo em Favor dos Empreendimentos Solidários

A intervenção estatal é um modo de atuação do Estado sobre a sociedade, seja político, econômico, social, ambiental. O *quantum* de intervenção do aparato estatal-político varia conforme o tempo e o espaço. O Estado, portanto, diante de suas competências e atribuições contidas na Carta Maior e demais normas (infraconstitucionais ou jurisprudências) delimitam o campo de atuação. Em relação ao domínio econômico,

[...] O direito de conteúdo econômico é político por sua fonte técnica de convalidamento. Não é a economia que confere normatividade, é a normatividade que traça a diretriz da ação social econômica, como lhe dá o

⁸⁴ Ainda faltam disposições que sejam mais claras e que seriam possíveis de serem positivadas conforme a literatura de economia solidária sistematiza, por exemplo, o antigo PL nº 4.685/2012 no inciso VI do art. 4º obrigava a “realizar pelo menos uma reunião ou assembleia **trimestral** para deliberação de questões relativas à organização das atividades realizadas pelo empreendimento”, que conforme os dados do SIES (2013) já indicavam que em torno de 78,56% dos EES realizavam reuniões e assembleias em periodicidade menor que três meses. Outro aspecto negativo não consagrado no PL nº 6.606/19 e consagrado na Lei Estadual do Rio Grande do Sul (Lei nº 13.531/2010) e de São Paulo (Lei nº 14.651/2011) é sobre a limitação do trabalho subordinado, no qual dispõe sobre a “participação de trabalhadores não associados seja limitada a 10% (dez por cento) dos primeiros 30 (trinta) associados mais 1% (um por cento) do número que exceder a 30 (trinta), limitado ao máximo de 500 (quinhentos) associados”; e também sobre a limitação da remuneração, “cuja maior remuneração não exceda a 6 (seis) vezes a menor remuneração”.

sustentáculo da efetividade. Mesmo no apoliticismo da economia liberal – o máximo de sociedade e o mínimo de Estado – temos uma tomada de posição valorativa e normativa, constitucionalmente garantida (VILANOVA, 2003, p. 375).

A técnica operacional do direito sobre a economia se dá no sistema político vigente a partir de proposituras legislativas ou atos administrativos. A Constituição Federal Brasileira de 1988 conduz a interpretação do Estado de Bem-Estar Social e promove ao Estado competências que antes da redemocratização brasileira não possuía. Inclui-se, nesta acepção, que a garantia dos direitos fundamentais é extensiva, deve ser assegurada por meio do Estado (relação vertical) e pelos indivíduos (relação horizontal) a partir das relações jurídicas de direitos e deveres.

Cabe ao Estado o dever de intervenção sobre o domínio econômico a fim de garantir o desenvolvimento com vistas aos objetivos do art. 3º, pois “o papel do Estado na América Latina deve ser muito mais amplo e profundo do que nos países centrais” (BERCOVICI, 2005, p. 56). O capitalismo dos países periféricos depende da atuação do Estado e da intervenção econômica minimamente planejada por meio de políticas públicas condizentes às realidades concretas brasileiras. “Desta forma, a Constituição dirigente não substitui a política, mas torna-se sua premissa material” (BERCOVICI, 2005, p. 59).

Assim, “a propriedade privada e a liberdade de iniciativa, que constituem as colunas básicas da nossa organização econômica e social, não podem mais ser dissociadas da responsabilidade no uso da propriedade, e da incorporação dos impactos econômicos, sociais e ambientais no uso da liberdade” (DOWBOR, 2017, p. 272). Busca-se promover a participação social e democrática a todos os cidadãos a fim de combater as desigualdades sociais e ampliar os espaços públicos para além dos interesses individuais.

A economia solidária se apresenta neste novo horizonte de possibilidades para o reajuste na compensação da acumulação e da espoliação do período neoliberal sobre os países periféricos e os trabalhadores desta região. Abordou-se, tanto em nível teórico quanto jurídico, as diferenças entre os empreendimentos econômicos solidários e os demais empreendimentos do sistema capitalista. Não se pretende inaugurar uma nova ordem econômica, contudo, almeja-se ampliar novas racionalidades e garantias aos direitos fundamentais por meio do acesso e permanência ao mercado,

Além do mais, não se podem tratar da mesma forma organizações com finalidades distintas. Empresas fundamentadas na lógica da maximização do lucro, com este apropriado de forma individual, não podem ter o mesmo tratamento legal daquelas que priorizam a inclusão social, a maximização do bem-estar coletivo e socialização dos resultados. É importante ressaltar que as organizações que comprovem inegável vocação social, democratização das

relações e resultados e contribuição para uma sociedade mais sustentável devem ter um tratamento jurídico diferenciado, auferindo certos privilégios. As vantagens concedidas a essas empresas certamente estimularão outras a aderir a esse modelo, o que poderá resultar em transformações profundas na estrutura socioeconômica futura (LUZIO-DOS-SANTOS, 2020, p. 168).

O art. 174 da CF/88 impõe o dever do Estado em atuar sobre o domínio econômico como agente normativo e regulador da atividade econômica nas funções de incentivo e planejamento. Deste modo, o Estado exerce a função de incentivo, no contexto, da intervenção por indução (GRAU, 2005, p. 308) e a função de planejamento enquanto norma programática, ou seja, a finalidade do “desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (§1º do art. 174 da CF/88).

Neste contexto, as lições apresentadas por Norberto Bobbio (2007), no início deste capítulo, indicam a confluência da intervenção na modalidade de indução e as normas promocionais de incentivo direcionadas à promoção do acesso e da permanência dos empreendimentos solidários no mercado. As normas premiaias introduzem o funcionalismo ao direito (BOBBIO, 2007, p. 18) e ampliam a interpenetração normativa ao domínio econômico. Nesta pesquisa, importa-se a aprimorar instrumentos aptos para os princípios da livre iniciativa (acesso) e da livre concorrência (permanência) tão característicos da economia.

Nesse contexto, o ordenamento jurídico brasileiro contempla a Lei Complementar 123 de 2006 (LC 123/06), no qual regula o regime jurídico, a política pública e o sistema de gestão das microempresas e das empresas de pequeno porte. A contribuição e favorecimento normativo, por meio de normas promocionais de acesso e permanência ao mercado, em relação aos pequenos empreendedores deverá ser ampliado de forma a acariciar os empreendimentos de economia solidária, uma vez que o critério do faturamento bruto da LC 123/06 (art. 3º) se equivale às realidades dos empreendimentos de economia solidária. E, também, a lei ao contemplar o termo do “empreendedor de economia solidária” no §3º-A do art. 4º, demonstra haver ciência do setor da economia solidária e os favorecimentos extensíveis deste regime jurídico à economia solidária. Inclusive, o sistema de gestão das microempresas e das empresas de pequeno porte, em funcionamento, poderá incluir o setor da economia solidária, consolidando a participação política e democrática aos atores sociais de economia solidária, no qual sugere-se a inclusão de representantes da economia solidária aos dispositivos concernentes a composição dos Comitês e Fóruns da LC 123/06.

Por tratar-se de política pública enquanto estratégia de desenvolvimento nacional, reivindica-se a Política Nacional de Economia Solidária como Política de Estado, ou

seja, não poderá o governo discricionariamente se omitir diante desta política. Conseqüentemente, o PL 6.606/2019 deverá assegurar a vinculação política-orçamentária, na forma da lei, a continuação da atuação estatal em prol deste setor.

Deve o Estado em sua competência normativa de planejamento, por meio das políticas públicas, aos empreendimentos de um determinado setor específico a fim de fomentar atividades econômicas que sejam de interesse nacional e promovam a justiça social (HEISEN, 2019, p. 24). Por isto, deve a Economia Solidária estar vinculada ao planejamento econômico nacional e, portanto, deve estar contemplada politicamente, ou seja, por meio do processo legislativo nacional. Inclusive, após a promulgação do marco jurídico de economia solidária, deve-se vincular a participação dos órgãos representativos da economia solidária nos processos legislativos do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), pois, assim, há de se garantir a representatividade política e a atuação dos atores sociais nas lutas pelo orçamento público.

3.3.4.1 Normas promocionais de acesso ao mercado

O acesso ao mercado é direito de todo indivíduo que deseja exercer atividade econômica e reflete, substancialmente, o princípio de livre iniciativa elencado no art. 170 da CF/88. A livre iniciativa no domínio econômico é pressuposto básico desde o Estado Liberal (século XVIII) e foi conquistado a partir das revoluções que destituíram o Antigo Regime e inaugurou o modo de produção capitalista. Diante da importância da livre iniciativa na gênese do capitalismo, observou-se o aprofundamento das crises geradas por este mesmo modo de produção, no qual limitou o exercício da propriedade e da autonomia privada, inclusive ao fixar limites legais e parâmetros de responsabilidade para os detentores de propriedade.

O art. 170 da CF/88 é fundado na livre iniciativa, mas, também, na valorização do trabalho humano enquanto pressupostos para alcançar a existência digna, conforme os ditames da justiça social. Os princípios se convergem a fim de garantir uma melhor convivência social e ambientes no qual todos possam usufruir da liberdade de exercer sua atividade econômica. “É que a livre iniciativa é um modo de expressão do trabalho, e por isso mesmo, corolária da valorização do trabalho, do livre trabalho [...] em uma sociedade livre e pluralista” (GRAU, 2005, p. 206).

Ressaltou-se a comunicação sistêmica entre os domínios econômico e jurídico no capítulo anterior, no qual se concluiu pelas possibilidades da absorção da lógica econômica pela regulação jurídica. O sistema econômico se torna mais apto e eficiente quando

há maior previsibilidade e segurança na alocação e transação de produtos e mercadorias. Contudo, o sistema econômico possui operações sistemáticas próprias e produz vácuos do qual o direito não consegue alcançar. Em outras palavras, a informalidade é domínio da ciência econômica não absorvida pela técnica operacional do direito.

As lições de Hernando de Soto (2001) no livro *Mistério do Capital* apresentam importantes argumentos sobre a necessidade de canalizar um grande contingente informal para dentro do processo de circulação formal. A dinâmica que ocorre nos países subdesenvolvidos latino americanos é a incapacidade dos governos em captarem as informações ausentes e o capital morto presentes fora do circuito formal de circulação econômica⁸⁵. Todo este potencial de ativos ao não ser absorvido pela formalidade (contratos) acaba por não conseguir se replicar, produzindo uma redoma de vidro que não permite as populações mais pobres e vulneráveis disporem de seu potencial. Cria-se dois circuitos econômicos: os formais e os informais. É a partir desta situação que o autor analisa a razão do avanço dos países desenvolvidos e do fracasso dos países subdesenvolvidos.

A informalidade é processo latente e em ampliação nos países latino americanos, conforme ressaltado ao decorrer desta investigação. Por isto, a economia solidária enquanto fenômeno dos indivíduos coletivamente utilizarem sua força de trabalho surgir nestes espaços mais precários da economia capitalista (RAZETO, 2006; CORRAGIO, 2012). Dinamizar e ampliar a economia solidária possui seu condão em possibilitar melhores condições de vida aos trabalhadores. Parte-se da premissa que o campo da formalidade desempenha melhores condições para a valorização do trabalho humano calcado na livre iniciativa e, portanto, as normas promocionais de acesso ao mercado são de importante contribuição para a análise jurídica-econômica dos empreendimentos de economia solidária.

Retoma-se Hernando Soto (2001) ao constatar o fracasso legal dos países subdesenvolvidos em não avançarem sobre este potencial oculto do capital morto separado pela redoma de vidro entre os formais e os informais. O autor (2001, pp. 241/266) conclui pela ampliação de normas promocionais que sejam mais eficazes socialmente do que as leis coercitivas; o estabelecimento de um novo contrato social fundamentado na legitimidade social, acompanhado de um sistema de propriedade formal dentro das estruturas políticas e jurídicas e; a ampliação da esfera política ao romper com os privilégios das classes reacionárias em busca da inclusão dos mais pobres dentro de um contexto de desenvolvimento nacional pautado em um sistema legal, unificado e simplificado de propriedades. Em síntese, os instrumentos e

⁸⁵ Segundo Hernando Soto (2001, p. 56) o capital pode ser revestido em diversas formas para além da monetária (dinheiro), há capital em propriedades, em tecnologia, produtos, ações.

mecanismos jurídicos possuem função essencial na quebra da redoma de vidro e, a consequente, inclusão socioeconômica dos marginalizados tanto materialmente quanto legalmente ao acesso do domínio jurídico-econômico.

O ordenamento jurídico brasileiro contém normas infraconstitucionais que facilitam o acesso ao mercado. O recorte desta pesquisa se concentrará na análise da Lei Complementar 123 de 2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte) e as suas correspondências para o setor da economia solidária, que priorizam a valorização do trabalho humano enquanto formas de estimular os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. A existência de dispositivos normativos já postos no ordenamento jurídico nacional que contemplem o acesso ao mercado aos pequenos empreendedores são de importante aspecto a serem observados nesta investigação⁸⁶. Propõe-se um sistema de cadastros de empresas compromissadas e vinculadas juridicamente aos princípios da economia solidária, por meio de previsão do contratual, e contemplados pelo regime jurídico da LC 123/06.

A Constituição Federal de 1988 contempla o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas – ME - e empresas de pequeno porte - EPP. O constituinte previu o dever e a competência estatal nos artigos 170, IX, 174 e 179 da CF/88, sendo em 2006 realizada a promulgação do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/06 – LC 123/06).

O status de norma nacional, a LC 123/06 vincula os membros da federação brasileira à construção de ambientes mais justos e competitivos no domínio econômico com a uniformização e favorecimento de tratamento para alcançar a harmonização do sistema jurídico com destaque à figura do pequeno empresário. Dessa forma, cumprem-se os fundamentos constitucionais no art. 1º, III, IV, juntamente com a teleologia estatal do art. 3º. É neste conjunto normativo com vistas à justiça social apoiado na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano que surge o compasso de alinhar os empreendimentos solidários e a LC 123/06.

Há uma relação lógica entre informalidade e a promulgação da Lei Complementar nº 123 de 2006, na qual se encontra o nexos causal na própria teleologia da lei: o combate da informalidade crescente nas últimas décadas empurrando grande parte da

⁸⁶ Paralelamente a LC 123/06, o Congresso aprovou em 2019 a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874), esta possibilitou o início da atividade econômica mesmo antes da regularização, conforme dispõe o inciso I, do art. 3º desta lei, uma vez que “desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica”. Assim, declara-se ser direito de toda pessoa natural ou jurídica o exercício da atividade econômica baseado nos princípios constitucionais do art. 170 da livre iniciativa e da propriedade privada.

população para fora dos circuitos legais. Diante dessa realidade, o legislador avançou ao compreender a realidade posta e desenvolver mecanismos e instrumentos de favorecimento aos pequenos empreendimentos com a finalidade de captá-los para dentro de um regime jurídico.

Observa-se que a LC 123/06 tem um caráter de mão dupla. Ao mesmo tempo que busca facilitar a inclusão à formalidade ao promover mecanismos de um tratamento diferenciado (simplificação dos impostos, facilidade ao acesso de créditos, favorecimento em licitações), também busca criar órgãos aptos para a eficácia social (Conselhos, Fórum e Comitês). As inovações advindas desta lei ampliaram os campos de possibilidade de inclusão socioeconômica ao buscar combater a informalidade. Diante dessas considerações, é impossível ignorar a ampliação de um sistema jurídico já posto que possa englobar, além dos pequenos empreendedores, o setor da economia solidária.

Destaca-se os destinatários da norma da LC 123/06, conforme o art. 3º, *caput*, considera-se a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI) e o empresário referente ao art. 966 do CC/02, sendo esses devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, além da exclusão expressa das cooperativas (exceto as de consumo) nos incisos VI, §4º, do art. 3º. A LC 123/06 traz a grande inovação ao estabelecer o critério do faturamento bruto do empreendimento enquanto pressuposto para adentrar neste regime jurídico.

A distinção entre os empreendimentos do regime jurídico da LC 123/06 e as demais empresas se dá por meio da receita bruta. Os destinatários da norma devem respeitar o limite de R\$ 360.000,00, no ano-calendário, para as microempresas (ME) e até R\$ 4.800.000,00 reais para as empresas de pequeno-porte (EPP). Há também a figura do microempreendedor individual (MEI), art. 18-A, no qual prevê a receita bruta igual ou inferior até R\$ 81.000,00 reais, como o próprio nome sugere, o empresário deve exercer a atividade econômica individualmente.

Com o intuito de facilitar o acesso, a simplificação e a unicidade do ato constitutivo do tipo empresário (art. 4º), o interessado estará diante de um único processo para a formalização do seu empreendimento, mesmo que haja mais de um processo diante dos órgãos, o sistema unificado da LC 123/06 permite ao empreendedor não ser impedido, diante do elemento burocrático, de exercer a atividade econômica. Este procedimento poderá, preferencialmente, ser eletrônico, além da dispensa do uso da firma, capital, requerimentos, demais assinaturas e informações relativas ao estado civil e regime de bens, estabelecidos pelo Comitê de Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM).

A Lei Complementar nº 147 de 2014 acrescentou o §3º ao art. 4º da LC 123/06, que favoreceu o acesso aos MEIs ao reduzir os custos de regularização a zero, “relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento e aos demais itens relativos ao Microempreendedor Individual”. Outro ponto de destaque é a isenção de taxas e outros valores relativos a fiscalização da vigilância sanitária ao agricultor familiar, o MEI e ao empreendedor de economia solidária⁸⁷.

Conforme observado, a própria LC 123/06 contempla o empreendedor de economia solidária, contudo, não prevê nenhuma outra disposição referente a eles, somente aos valores relativos a fiscalização da vigilância sanitária. Busca-se ampliar as possibilidades de inclusão do empreendedor solidário a partir do critério de faturamento bruto da LC 123/06 e do regime jurídico da economia solidária.

A realidade da economia solidária segundo o SIES (2013) direciona para a confluência da LC 123/06 e os seus propósitos. Em primeiro lugar, porque busca combater a informalidade. Em segundo lugar, porque o perfil de faturamento bruto mensal de 96% dos EES corresponde ao Simples Nacional (KRUPPA, 2012, p. 63). Segundo os dados:

De modo geral, 80% dos EES estavam, quando da realização do mapeamento, na faixa limite de Micro Empresa (ME), com faturamento mensal de até R\$ 20 mil, e 17% na faixa limite de Empresa de Pequeno Porte (EPP), com faturamento mensal superior a R\$ 20 mil e inferior a R\$ 200 mil. Em relação às cooperativas, verifica-se que 32% possuem VPM dentro da faixa de referência do Super Simples como EPP e 54,1% como ME. Entre os Grupos Informais, 6% enquadram-se como EPP e 93,6% como ME. 18,5% das associações encontram-se na faixa de EPP e 79,5% como ME (KRUPPA, 2012, p. 64).

Esses dados levantados nos estudos de Sonia Maria Portella Kruppa (2012) revelam a compatibilidade dos empreendimentos de economia solidária e o faturamento da LC 123/06, podendo ser utilizado o critério do faturamento bruto da ME e da EPP, uma vez que há falta de legislação e a precisão referente à tributação das cooperativas. Deste modo, o tratamento tributário da LC 123/06 ser mais vantajoso que as legislações referentes às cooperativas, sendo importante expandir este tratamento tributário às cooperativas populares de economia solidária. Contudo, a LC 123/06 indica expressamente a exclusão das cooperativas (exceto as de consumo) enquanto beneficiários do tratamento tributário favorecido. Sugere-se, no caso das cooperativas populares, regulamentação própria para esta modalidade jurídica ou, então, a extensão do tratamento favorecido tributário e do critério do faturamento aos empreendimentos

⁸⁷ Conforme ressaltado, esta lei é a primeira norma o nível nacional ao compreender o termo de economia solidária.

de economia solidária, conforme previsto no art. 15 do PL 6.606/2019.

Em relação aos MEIs, prevê-se a compatibilidade com o setor da economia solidária dentro da construção de redes de colaboração solidária:

A rede de colaboração solidária integra grupos de consumidores, de produtores e prestadores de serviço em uma mesma organização. Todos se propõem a praticar o consumo solidário, isto é, comprar produtos e serviços da própria rede para garantir trabalho e renda aos seus membros e para preservar o meio ambiente. Por outro lado, uma parte do excedente obtido pelos produtores e prestadores de serviço com a venda de seus produtos e serviços na rede é reinvestida na própria rede para gerar mais cooperativas, grupos de produção e microempresas, a fim de criar novos postos de trabalho e aumentar a oferta solidária de produtos e serviços (MANCCE, 2003, p. 81).

A literatura em economia solidária não abrange os cuidados da realidade dos microempreendedores no Brasil, nem tampouco há uma sistematização que agracie as possibilidades jurídicas da inclusão dos MEIs na composição orgânica da economia solidária. As realidades sociais postas delineiam novas conjunturas de organização da sociedade neoliberal, não se trata de negar a realidade dos MEIs por serem consequência do isolamento neoliberal, mas, sim, propor novas formas de organização que possam incluí-las às estruturas juridicamente postas que, se fortalecidas e direcionadas aos princípios de gestão e das diretrizes da economia solidária poderão ampliar o setor da economia solidária. Projeta-se novas possibilidades de inclusão socioeconômica diante do ordenamento jurídico a compassar com a realidade da informalidade e subdesenvolvimento brasileiro.

Levanta-se a hipótese de organizar para ambos os regimes jurídicos: os cadastros públicos, pois tanto a LC 123/06 (art. 1º, IV) quanto o PL 6.606/2019 (art. 9º) possuem sistemas de cadastros que permitem extrair informações importantes sobre os empreendimentos, direciona a fiscalização, incentiva o setor por meio de políticas públicas adequadas e cria órgãos de representatividade responsáveis pelo planejamento.

O cadastro é a instrumentalização capaz de abranger uma série de informações a respeito de um determinado objeto. Juntamente ao cadastro é necessário um sistema que esteja apto a organizar as informações do determinado setor. Os cadastros públicos possuem a finalidade de reconhecimento público ao organizar e planejar políticas por meio da informação e transparência a serem prestigiadas na relação entre sociedade civil e Estado.

A LC 123/06 estabelece o cadastro nacional único de contribuintes, o que garante o regime simplificado fiscal com tratamento diferenciado e favorecido (art. 1º, IV), conforme prevê o art. 145, IV da CF/88. O cadastro possui a função de enquadramento dos empreendimentos ao regime jurídico da ME e da EPP, além de promover órgãos representativos com participação aos órgãos competentes federais.

Neste contexto, o art. 2º, III, dispõe sobre o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM. O CGSIM, dentre suas atribuições conforme o art. 2º, §7º, estabelece a competência, na forma de atos administrativos de regulamentar a inscrição, cadastro, abertura, alvará, arquivamento, licenças, permissão, autorização, registros e demais itens relativos à abertura, legalização e funcionamento da atividade empresária de qualquer porte ou composição societária. Todos estes atos podem ser efetuados por meio eletrônico em um único ato constitutivo, independentemente dos órgãos de fiscalização não serem da mesma repartição pública.

A facilidade no processo e o custo zero para o pequeno empreendedor, busca amenizar as dificuldades burocráticas e, assim, estimular o acesso à formalidade. Na quebra da redoma de vidro, almeja-se estimular a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano por meio de processos simplificados e menos onerosos aos pequenos empreendedores.

Amplia-se a estrutura de gestão do acesso ao mercado do CGSIM ao setor da economia solidária. Deste modo, sugere-se a inclusão de representantes do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) na composição dos interessados na política de fomento ao registro e legalização dos empreendedores. O art. 2º, III, dispõe sobre “demais órgãos de apoio e de registro empresarial, na forma definida pelo Poder Executivo”, sugere-se, portanto, a reivindicação do setor da economia solidária enquanto órgãos de apoio a serem definidos pelo Poder Executivo e, assim, compor o CGSIM.

A estrutura normativa positivada a partir da LC 123/06 auxilia no planejamento de políticas de acesso adequadas ao setor, inclusive ao estabelecer órgãos de comunicação direta com a administração pública. Os empreendimentos cadastrados por meio de CNPJ recebem certidão pela junta comercial no qual os enquadram no regime jurídico da LC 123/06 e do cadastro unificado de ME e EPP. Esta certidão é utilizada a fins de comprovação no trâmite licitatório respeitando o critério do limite da receita bruta e da comprovação de regularidade fiscal e trabalhista do empreendimento (art. 42 da LC 123/06)⁸⁸.

Em relação ao sistema de cadastro dos empreendimentos solidários, a prática é adotada desde a instituição do Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária (SIES) em 2006 (Portaria MTE nº 30/2006), pois eram a partir dos cadastros que era possível averiguar as múltiplas realidades e particularidades da economia solidária no Brasil. A metodologia adotada pelo SIES obteve impacto positivo ao compreender as manifestações sociais ocorridas em território nacional (GAIGER, 2014, p. 7).

⁸⁸ Segundo o §1º do art. 43, a empresa que concorrer ao trâmite licitatório terá o prazo de cinco dias para regularizar a documentação

O atual PL nº 6.606/2019 incorpora a vinculação normativa a nível de norma inaugural de um sistema já existente na economia solidária e amplia as possibilidades pela via normativa. A Portaria do MTE nº 1.780 de 2014 institui o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL):

Art. 1º [...] tem por finalidade o reconhecimento político dos Empreendimentos Econômicos Solidários de modo a permitir-lhes o acesso às políticas públicas nacionais de economia solidária e demais políticas, programas públicos de financiamento, compras governamentais, comercialização de produtos e serviços e demais ações e políticas públicas a elas dirigidas (MTE, 2014)

Assim, busca-se assegurar a inclusão dos empreendimentos solidários ao sistema de economia solidária, inclusive disponibilizando informações, processar e fiscalizar os empreendimentos que pleiteiam a adesão ao sistema e a política nacional. As diretrizes do CADSOL (art. 5º) impõe cinco condições necessárias para o cumprimento da norma estabelecida pela Portaria do MTE: i) transparência dos procedimentos de cadastramento⁸⁹; ii) participação e controle social do processo de cadastramento⁹⁰; iii) racionalização, simplificação e padronização dos procedimentos e requisitos do cadastramento⁹¹; iv) integração e articulação dos procedimentos com base nas informações do SIES e com as demais políticas públicas de fomento⁹²; v) razoabilidade quanto aos critérios exigidos⁹³.

Os critérios e os procedimentos para o cadastramento, conforme o art. 7º desta Portaria, devem ser de domínio público para o acesso a qualquer entidade juridicamente formalizada ou pessoa física identificada. O procedimento se realiza por auto declaração, no qual o empreendimento preencherá um formulário online com vinte e quatro questões a respeito deles, que envolve as principais características do empreendimento, por exemplo, o setor da atividade econômica, a forma de organização, o objetivo social, a participação social e o engajamento social a serem analisadas pelas comissões competentes (no período de 90 a 180

⁸⁹ A transparência na gestão pública configura-se como a ação do órgão público de tornar a informação decorrente de suas atividades corriqueiras acessíveis ao público em geral. O princípio da publicidade dos atos da administração pública está respaldado no Artigo 37 da Constituição Federal. Há previsão de que qualquer cidadão ou cidadã possam acesso facilitado ao banco de dados do CADSOL conforme será descrito mais adiante (MTE/SENAES, 2015, p. 6)

⁹⁰ O cadastramento dos EES será validado por comissões cuja composição incorpora representantes da sociedade civil organizada, no âmbito dos conselhos nacionais e estaduais (MTE/SENAES, 2015, p. 6).

⁹¹ Os dados solicitados para a realização do cadastramento serão aqueles imprescindíveis para comprovar a existência do EES e sua forma de organização. Este Manual prescinde de qualquer orientação que torne o procedimento burocrático. Além disso, os dados requeridos serão os mesmos para todos os EES, independente da forma de organização, tipologia ou segmento econômico (MTE/SENAES, 2015, p. 6).

⁹² O CADSOL passará a ser o cadastro que alimentará a base de dados do SIES e do SCJS (MTE/SENAES, 2015, p. 7).

⁹³ Os critérios exigidos para o reconhecimento dos EES estão de acordo com as práticas já desenvolvidas pelos empreendimentos econômicos solidários (MTE/SENAES, 2015, p. 7).

dias) que irão dar o parecer positivo ou negativo. No caso de parecer positivo, terá o empreendimento a emissão da Declaração de Empreendimento Econômico Solidário (DCSOL).

O Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidário é norma vinculatória e obrigatória para a adesão à Política Nacional de Economia Solidária. Diante da exposição, os cadastros têm suma importância para a constituição do regime jurídico da economia solidária, pois permite a transparência entre os empreendimentos e o Poder Público e, também, é utilizado enquanto estratégia de eixo de ação a compor as redes de colaboração solidária, além de ampliar essas informações ao consumidor. Ratifica-se a consecução do consumo justo e solidário,

Neste contexto, para um agir convergente em defesa de um ambiente econômico em que a empresa cumpra sua função social, é importante o acesso à informações em cadastros públicos. Eles registram condutas empresariais não desejadas pela ordem econômica. Entre elas, por exemplo, aquelas que desrespeitem as relações de trabalho, do consumo, ambientais, concorrenciais ou que envolvem corrupção e sonegação fiscal. Ao acessar os dados que trazem tais informações, possibilitam-se escolhas, em um ambiente concorrencial. É mais uma ferramenta para a proteção do mercado interno, que nos termos do art. 2019 da CF/88, é patrimônio nacional, portanto, res publica (KEMPFER, 2016, p. 189).

Dentre as informações previstas no formulário de economia solidária, algumas merecem destaque, pois captam as práticas e os princípios de gestão dos empreendimentos solidários. Por exemplo, o tipo da atividade econômica desenvolvido, se a mão de obra é exercida apenas pelos sócios ou se há assalariados, se a forma de administração é autogestionária, se há periodicidade e constância das decisões assembleares, se fazem parte de comunidades tradicionais, a utilização e a finalidade do resultado líquido, a origem dos insumos, o local de produção e comercialização dos bens e serviços, o objeto social e, a participação comunitária ou se há envolvimento com movimentos populares.

As informações apresentadas buscam criar identidade aos empreendimentos econômicos que justifiquem um regime jurídico favorecido e privilegiado diante dos demais empreendimentos para além do critério do faturamento da LC 123/06. Claramente, os empreendimentos de economia solidária devem estar ausentes de cadastros que indicam o não cumprimento de determinações legais, por exemplo, de créditos não quitados, do PROCON, de execuções trabalhistas, de condutas anticoncorrenciais.

O regime jurídico da ME e da EPP permite concluir um sistema normativo de inclusão ao domínio econômico, ou seja, fomenta a livre iniciativa por meio do critério de faturamento bruto de pequenos empreendedores no regime de competição do capitalismo. Busca-se ampliar as possibilidades já contempladas no ordenamento jurídico com o regime

jurídico da economia solidária. O acesso é o primeiro passo para a regularização dos empreendimentos solidários, contudo, é necessário permanecer no mercado a fim de garantir o princípio da livre concorrência e a ampliação e consolidação do setor da economia solidária.

3.3.4.2 Normas promocionais de permanência no mercado: negócios jurídicos públicos solidários

O princípio da livre iniciativa é fundamental para o domínio econômico, pois permite conviver com um ambiente concorrencial. O mercado concorrencial, direito do consumidor, tende a diminuir os preços, estimula oferta de produtos de melhor qualidade, a inovação. Diferentemente de um mercado monopolista, no qual há controle de preços e não há opções para o consumidor, não há estímulo ao mercado, nem tampouco, ao desenvolvimento de produtos e serviços de melhor qualidade. Neste sentido, a livre iniciativa, acesso ao mercado, necessita do princípio da livre concorrência (inciso IV do art. 170 da CF/88), permanência no mercado, para poder viabilizar a inclusão socioeconômica dos agentes econômicos. Por isso, o professor Tércio Sampaio Ferraz Junior (1989 apud GRAU, 2005, p. 210) indica:

A competitividade exige, por sua vez, descentralização de coordenação como base da formação dos preços, o que supõe livre iniciativa e apropriação privada dos bens de produção. Neste sentido, a livre concorrência é forma de tutela do consumidor, na medida em que competitividade induz a uma distribuição de recursos a mais baixo preço. De um ponto de vista político, a livre concorrência é garantia de oportunidades iguais a todos os agentes, ou seja, é uma forma de desconcentração de poder. Por fim, de um ângulo social, a competitividade deve gerar extratos intermediários entre grandes e pequenos agentes econômicos, como garantia de uma sociedade mais equilibrada.

A livre concorrência é pressuposto necessário para ambientes mais justos e democráticos no mercado, o qual irá afetar, diretamente, ao consumidor e à sociedade civil. O art. 173, §4º prevê a competência normativa do Estado, por meio de lei, de reprimir o abuso do poder econômico, o qual elimina o regime de concorrência e permite o aumento arbitrário dos lucros. A livre concorrência enseja a permanência no mercado, a inclusão socioeconômica com grande contribuição nas relações de consumo para a sociedade civil.

Busca-se alinhar o regime jurídico das ME e das EPP com o regime jurídico da economia solidária. Conforme ressaltado, a LC 123/06 possui políticas de acesso e permanência ao mercado, o qual deve ser valorizado em nosso ordenamento jurídico por ser um sistema nacional já consolidado. Destaca-se entre as políticas de permanência: o sistema único de recolhimento tributário, a facilitação de concessão de créditos e o favorecimento nos processos licitatórios.

O sistema único de recolhimento tributário facilita aos empreendimentos a regularização fiscal, pois, “o Simples Nacional é um regime tributário especial porque excepciona parcialmente a regra, criando um regime jurídico diferenciado e favorecido, e, assim, é especial, pelo escopo de tornar eficaz no terreno fiscal” (MONTEIRO, KEMPFER, 2016, p. 146). O simples nacional traz a inovação da simplificação da obrigação tributária a um único documento de recolhimento mensal, dos seguintes impostos e contribuições: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para o Pis/Pasep; Contribuição para a Seguridade Social; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Os empreendimentos de economia solidária podem se favorecer do sistema de tributação única para o recolhimento das atividades econômicas,

Nesse sentido, a simplificação dos processos de formalização, além de fortalecer vários empreendimentos já legalizados, é uma importante estratégia em termos de reforma tributária para promover a inclusão social. Como apresentado aqui, dentro da economia solidária há milhares de empreendimentos informais que possuem receita bruta mensal inferior a cinco mil reais e que poderiam ser beneficiados do Super Simples. Proporcionar regimes tributários mais justos, reconhecendo sua importância social, é condição mais que necessária para viabilizar as iniciativas econômicas que se orientam pelos princípios de economia solidária (KRUPPA, 2012, p. 64).

O sistema tributário simplificado da LC 123/06 é importante instrumento jurídico de permanência ao mercado e deve incluir as organizações de economia solidária, independentemente, da personificação jurídica. Para tanto, o critério de faturamento da LC 123/06 deve permanecer, contudo, amplia-se para a pessoa jurídica dos empreendimentos de economia solidária conforme o art. 15, PL 6.606/2019.

No âmbito de competência tributária, o sistema de gestão do Estatuto das ME e das EPP é gerido pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), composto por representantes da União (4), dos Estados (2), dos municípios (1) e um representante do Serviço Brasileiro de Apoio às ME e EPP (Sebrae) e um representante das confederações nacionais de representação do segmento de ME e EPP referidas no art. 11 da LC 147/14 (art. 2º, I)⁹⁴.

Entra as suas atribuições, o CGSN deve “regulamentar a opção, exclusão,

⁹⁴ Art. 11 da LC 14/714 dispõe: “um representante da Confederação Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - COMICRO e um da Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais - CONAMPE passam a integrar o Conselho Deliberativo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.”

tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança, dívida ativa, recolhimento e demais itens relativos ao regime de que trata o art. 12 deste Lei” (art. 2º, §6º da LC 123/06). Deste modo, o CGSN possui poder regulamentar em nível de ato administrativo de expedir resoluções vinculativas no âmbito tributário ao setor que representa, os efeitos são “que nenhuma lei em sentido estrito, votada pelo Parlamento (Câmara dos Deputados e Senado Federal) pode ser objeto de alteração por normas infralegais de caráter administrativo (MONTEIRO, 2016, p. 76).

Sugere-se a extensão do sistema tributário unificado ao regime jurídico da economia solidária por meio de um representante escolhido pelo Conselho Nacional de Economia Solidária, o qual irá compor o CGSN. Nestes termos, ratifica-se a importância do processo legislativo da PL 6.606/2019 ser por meio de lei complementar e, não ordinária. Com esta mudança, haverá alteração da redação da LC 123/06 ao incluir um representante da CNES ao CGSN,

Art. 2º O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

I - Comitê Gestor do Simples Nacional, vinculado ao Ministério da Economia, composto de 4 (quatro) representantes da União, 2 (dois) dos Estados e do Distrito Federal, 2 (dois) dos Municípios, 1 (um) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), 1 (um) das confederações nacionais de representação do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte referidas no art. 11 da Lei Complementar nº 147 de 7 de agosto de 2014 e **um representante do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)**, para tratar dos aspectos tributários (grifo meu).

A LC 123/06 contempla a facilitação da concessão e do estímulo à capitalização aos pequenos empreendimentos enquanto política de acesso e permanência ao mercado. O capítulo IX (artigos 57 ao 63) da LC 123/06 nomeia a importância da política de inserção via linhas de crédito, tanto por meio dos bancos públicos quanto dos privados (desde que esteja credenciado no sistema de créditos do BNDES e observadas as normas do CMN). Juntamente, oferece acompanhamento técnico e capacitação diante do sistema unificado de informações a fim de agilizar e simplificar os cadastros relativos à concessão de créditos, sendo o Conselho Monetário Nacional (CMN) o responsável em destinar o percentual mínimo para a aferição desta política a partir da vinculação monetária normativa do respectivo órgão.

A concessão de créditos aos empreendedores é tão importante ao setor que há política creditícia vinculado ao BNDES com linhas de créditos especiais para os pequenos empreendedores. Assim, se o empreendimento deverá se dirigir a uma entidade credenciada pelo BNDES para poder solicitar o empréstimo, no qual será analisado e aprovado pela entidade responsável. Há linhas de créditos conforme a especificidade da empresa (MEI, ME, EPP) e do

setor, podendo variar a taxa de juros. O Estado, por meio do BNDES promove políticas públicas de crédito e proporciona ambientes mais concorrenciais para o mercado brasileiro.

A respeito do favorecimento no processo licitatório das aquisições públicas, há diferenciação entre os empreendimentos do domínio econômico, uma vez que a LC 123/06 privilegia as ME e as EPP sobre os demais concorrentes, por meio do favorecimento do critério de desempate e da regularização da documentação fiscal e trabalhista necessária após ocorrido o processo licitatório.

O critério de desempate, segundo o art. 44, baseia-se na escolha do MEI, ME e EPP no processo licitatório, se a margem for de 10% ou 5%, se a modalidade for o pregão, do valor da proposta mais bem classificada. Em relação à documentação, se for declarado vencedor do certame, o empreendimento terá o prazo de cinco dias após a publicação do edital para regularizar a documentação fiscal e trabalhista, podendo prorrogar em mais cinco dias a critério da administração pública. O reflexo desses favorecimentos se deve ao art. 47:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

As normas promocionais acima apresentadas revelam a preocupação do legislador com a permanência no mercado nas figuras do MEI, ME e EPP. Conjuntamente, a LC 123/06 cria um regime jurídico de favorecimento aos pequenos empreendedores brasileiros que caracteriza os principais desafios do mercado: a burocracia, o investimento de capital e demanda para a produção de bens e serviços.

Não diferente da conjuntura nacional, a permanência no mercado é um dos maiores desafios em torno dos pequenos empreendimentos no Brasil. O SIES (2013) analisou que os maiores desafios dos empreendimentos econômicos é a viabilização econômica, a geração de renda adequada aos sócios, efetivação da autogestão, a articulação em redes e a conscientização política e ambiental. A permanência dos empreendimentos solidários, portanto, possuem, além da dificuldade econômica e de renda, a necessidade de incorporar os princípios da economia solidária. Em outras palavras, os empreendimentos solidários possuem dois

desafios no domínio econômico: a permanência no mercado e o compromisso social em torno da solidariedade e justiça social.

Diante do exposto e da sistematização adotada nesta pesquisa, as importantes contribuições de facilitações da LC 123/06 devem ser incorporadas ao setor da economia solidária. Argumenta-se pela manutenção de dois cadastros concomitantes para a concretização da permanência no mercado: o cadastro de MEI, ME e EPP e; o cadastro nacional de empreendimentos econômicos solidários. Resgata-se a importância do critério do faturamento bruto anual (LC 123/06) e as práticas dos princípios de gestão dos empreendimentos de economia solidária (arts. 4º e 5º do PL 6.606/2019) para poderem usufruir das políticas públicas e das normas promocionais de acesso e permanência, ressaltado a relevância de haver vinculação jurídica do empreendimento ao prever no estatuto ou contrato social as características e práticas do regime jurídico da economia solidária.

Importa nesta pesquisa a criação de uma nova denominação para negócios jurídicos que sejam direcionados aos empreendimentos de economia solidária. Sugere-se a nomenclatura de negócios jurídicos públicos solidários, cuja a relação jurídica ter-se-á os empreendimentos solidários e o Poder Público.

A teoria geral dos negócios jurídicos orienta a regulação das formas de manifestação da vontade entre indivíduos, seja pessoa física ou jurídica, por meio de negócios jurídicos válidos segundo o ordenamento jurídico. A análise detalhada dos negócios jurídicos, sejam privados ou públicos, trazem a baliza a importância de almejar novas formas de reconfiguração entre Estado, mercado e sociedade civil a partir do direito negocial⁹⁵.

A escada ponteana indica a presença de três planos do negócio jurídico a indicar a existência, validade e eficácia do negócio. Repensar os formatos e categorias de negócios jurídicos devem incidir em algum desses planos para a contextualização e argumentação válida e lógica para a composição de instrumentos próprios para o setor da economia solidária.

Correlaciona-se a intervenção do Estado sobre o domínio econômico mais especificamente nos negócios jurídicos públicos com a Economia Solidária. Dentre os três

⁹⁵ O Programa de Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina dispõe sobre o conceito de Direito Negocial: “compreendido o conjunto de proposições que descrevem (interpretam) o Direito Positivo em que estão as proposições que prescrevem as condutas permitidas, proibidas e obrigatórias dirigidas aos negócios jurídicos. Nos termos do Código Civil brasileiro os negócios jurídicos são considerados espécies do gênero Fato Jurídico, ao qual se tem vinculado relações jurídicas em que os sujeitos integrantes têm autonomia para autorregular seus direitos e deveres em face de condutas de ação ou omissão. A esta concepção da Teoria Geral do Direito é preciso acrescentar os estudos que tratam desta liberdade individual (autorregulação) diante da intervenção do Estado que visa limitá-la, em vista dos parâmetros de um Estado Democrático de Direito” (UEL, 2021, online).

planos dos negócios jurídicos, faz-se o recorte para o plano da validade, ou seja, na adjetivação dos pressupostos (substantivos) que compõem o negócio jurídico de acordo com o Código Civil: i) sujeito; ii) objeto e; iii) forma.

[...] as partes, ao escolherem determinado tipo de negócio, deverão ter em mente que o negócio escolhido deverá seguir determinado regime jurídico. Ora, entre as regras a que o tipo escolhido está submetido estão aquelas que prevêm as qualidades que seus elementos categoriais precisam ter para os negócios serem válidos como aquele tipo de negócio (AZEVEDO, 2010, p. 43).

Em relação ao sujeito, o Projeto de Lei nº 6.606/19 caracteriza os destinatários da norma (art. 4º), ou seja, os sujeitos que irão compor a relação jurídica em determinado negócio jurídico no regime jurídico da Economia Solidária. Destaca os cadastros dos empreendimentos, a política nacional de economia solidária ao qualificar, adjetivar os sujeitos a compor o negócio jurídico.

Em relação ao objeto, sugere-se a qualificação a partir do Cadastro Nacional de Economia Solidária e de selos de qualificação solidária, o que garantiria a particularidade da mercadoria ou do serviço em relação aos demais empreendimentos. A adjetivação do objeto deverá conter caracteres com vistas a sustentabilidade econômica e social ao modelo de empreendimento que a produz e, a sustentabilidade ambiental de acordo com a produção e comercialização do produto ou serviço, delimitado por normas de incentivo que induzam os empreendimentos à adquirirem os selos de qualificação solidária.

Correlaciona-se a possibilidade do favorecimento das compras públicas pelas ME e EPP da LC 123/06 do art. 47 e os empreendimentos solidários. Os negócios jurídicos públicos, pela forma, deverão ser caracterizados em edital publicado pela administração pública. Imprescindível, portanto, haver o favorecimento às compras públicas, seja de caráter de favorecimento aos empreendimentos com vistas à sustentabilidade ambiental e à inclusão socioeconômica ou, então, exclusivo ao setor da economia solidária enquanto política pública por meio da competência normativa de planejamento.

No caso do favorecimento das compras públicas, institui-se as prerrogativas do regime jurídico da LC 123/06 com base no faturamento, conforme apontado anteriormente. Contudo, destaca-se que o regime jurídico da economia solidária por possuir mais deveres, também, seria correto instituir mais direitos na relação dos negócios jurídicos. Assim, argumenta-se pela preferência, enquanto critério de desempate, dos empreendimentos de economia solidária no trâmite licitatório quando estiver em concorrência com os MEI, ME e EPP. Outro ponto de destaque, é a ausência de cadastros negativos relacionados às condutas

não desejadas pelo domínio econômico (relações de trabalho, consumo, concorrencial, ambiental) por parte dos empreendimentos de economia solidária.

No caso de exclusividade à um determinado setor enquanto política pública de planejamento, o certame do processo licitatório poderá ser exclusivo aos empreendimentos que possuem organização autogestionária, sem finalidade lucrativa, ausência de relações de trabalho assalariado, destinação a projetos sociais ou em redes. Os aspectos mencionados direcionam para os empreendimentos que possuem cadastros no sistema nacional de economia solidária, no qual será auxiliado por entidades de apoio e fomento e conselhos municipais e estaduais a desenvolverem a atividade econômica desejada pelo ente público.

Atualmente, as políticas públicas que mais impactaram os empreendimentos solidários são as cooperativas de reciclagem de resíduo sólido e a combinação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) inseridos no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Lei de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305) de 2010 no inciso II, §2º do art. 18 dispõe “implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda”. Esse é um exemplo da escolha do legislador em favorecer pessoas de baixa renda à prestação de um serviço essencial para a comunidade. Aqui se insere a exclusividade da prestação de serviço e o combate da exclusão socioeconômica.

A Política Nacional de Segurança Alimentar segue a mesma linha de raciocínio ao vincular a exclusividade à um determinado segmento, conforme o *caput* do art. 14 da Lei 11.947 de 2009,

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE⁹⁶, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

O conjunto normativo apresentado busca priorizar, a partir da exclusividade, as compras públicas “com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (art. 19 da Lei nº 10.696 de 2003)⁹⁷. A relação público-privada nesse sentido alcançou os efeitos desejados ao permitir a

⁹⁶ Abreviação de Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação (FNDE), criado para gerir os recursos financeiros da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

⁹⁷ O artigo 46 da Lei Federal nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021 revoga tal dispositivo. Porém, não há estudos

inclusão socioeconômica das agriculturas familiares através da demanda pública por alimentos nas unidades de escolares (PITA, 2020, p. 300).

A devida regulação do setor da economia solidária irá facilitar a confluência dos instrumentos e mecanismos do ordenamento jurídico nacional. Além disso, a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, segundo o art. 174 da CF/88, legitimará a utilizar as estruturas jurídicas já postas e estender as particularidades próprias que compõem o setor da economia solidária. A competência normativa de planejamento possibilita fomentar setores econômicos importantes para a sociedade com vistas ao desenvolvimento, no caso em tela, a economia solidária e o desenvolvimento regional, democrático e sustentável.

3.3.4.3 Normas de planejamento: políticas de Estado

O Estado tem centralidade no processo de desenvolvimento econômico nos países periféricos, conforme exposto no primeiro capítulo desta investigação. A competência de organizar a atividade econômica ampla e, também, fomentar setores estratégicos fazem parte da política de planejamento, no qual poderá ser determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174).

O direito econômico tem a função de orientar a atividade econômica por meio da norma. Assim, “o planejamento de que se cogita é o planejamento técnica da atuação racional, cuja compatibilidade com o mercado é absoluta” (GRAU, 2005, p. 347). A orientação da atividade econômica, no que tange à intervenção do Estado sobre o domínio econômico, será realizada dentro das estruturas normativas e da Constituição Federal,

O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social. Quando os interesses dominantes estão ligados à manutenção deste *status quo*, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados. Desta forma, não existe planejamento ‘neutro’, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional. Desta forma, o planejamento, ainda, deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos predeterminados. O fundamento da ideia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro (BERCOVICI, 2005, p. 70).

O planejamento é “[...] é a forma da ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela

ou análises empíricas sobre o efeito prático desta regulamentação ao final do ano de 2021, por esta razão não buscou argumentar sobre os efeitos desta lei.

definição de meios de ação coordenadamente dispostos” (GRAU, 2005, p. 348). Ela direciona para o futuro com amplas possibilidades de o Estado poder atuar em setores estratégicos e importantes para a sociedade. O capitalismo periférico brasileiro chama a participação estatal para compor o quadro dirigente da economia. Caso contrário, o Estado torna-se um escritório para os grandes grupos de interesse, o Estado se torna um clube de investimento (principalmente em tempos eleitorais) para a obtenção de recursos públicos e poder. O projeto de sociabilidade delineado nesta dissertação, reivindica os preceitos constitucionais e a justiça social.

O planejamento prospecta a visão à longo alcance, determina por meio da técnica racional que a estrutura normativa impõe os objetivos delineados pela CF/88, assim, “[...] o direito já não seja apenas a representação da ordem estabelecida, a defesa do presente, mas também a formulação de uma ordem futura, a antecipação do porvir” (GRAU, 2005, p. 348). A formulação, implementação e execução de políticas públicas dependem da eficácia do planejamento que deverá considerar as desigualdades regionais (art. 43, CF/88) e a vinculação da participação social (art. 193, § único da CF/88) às diretrizes governamentais por meio do PPA, LDO e LOA (art. 165, CF/88).

O PL 6.606/2019 ao ser positivado garante o status de Política de Estado para o setor da economia solidária. Neste contexto, a importância de convergir as políticas setoriais com os entes federados. A descentralização da tomada de decisões importa para a economia solidária, pois o desenvolvimento regional é uma das principais característica e estratégia para a consolidação e ampliação do setor.

O planejamento traz a eficácia ao orçamento público, desde que acompanhado da participação social e de processos que permitam estimular o desenvolvimento regional e combater as desigualdades regionais. A racionalização da técnica operacional do direito permite, por meio de lei, a vinculação do orçamento às diretrizes coordenadas juntamente com órgãos representativos.

A LC/123 com o objetivo de prestigiar o desenvolvimento local estabelece o critério de desempate e os prazos de cinco dias para regularização das ME e das EPP no processo de licitação. A Lei 14.133 de 2021 regulamenta a nova lei de licitações e contratos administrativos. O art. 25, §2º dispõe

§2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

Busca-se criar mecanismos de aproximação das demandas locais com a administração pública, o que para o caso dos empreendimentos de economia solidária se consolida enquanto potencial da estratégia do empoderamento comunitário. As compras públicas a serem realizadas a partir dos negócios jurídicos públicos solidários criam novas demandas para a permanência destes empreendimentos no mercado.

A Lei 14.133/21 regula a possibilidade do enquadramento das cooperativas de trabalho no processo licitatório (art. 16), e dispensa de licitação as cooperativas ou associações de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos (art. 75, IV, *alínea j*).

Definir políticas de planejamento com vinculação orçamentária para determinados setores e regiões permitem ampliar as demandas dos empreendimentos solidários. Contudo, por tratar-se de uma luta pelo orçamento público, os setores representativos da economia solidária deverão possuir representatividade política para conseguir recursos e investimentos públicos para direcionar o setor.

Na estrutura de gestão é importante destacar para esta pesquisa a atuação do Fórum Permanente da LC 123/06, pois é composto com a participação de órgãos federais competentes e entidades vinculados ao setor para tratar dos demais aspectos, exceto as de âmbito tributário (art. 2º, II). Dentre suas atribuições, o Fórum Permanente tem “por finalidade orientar e assessorar a formulação e coordenação da política nacional de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como acompanhar e avaliar a sua implementação” (art. 2º, §5º), sendo presidido e coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação (Decreto nº 9.679 de 2019),

O Fórum Permanente tem como atribuição promover discussões com o objetivo de encaminhar à Secretaria propostas que visam a garantir o tratamento favorecido e diferenciado a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente quanto a:

- criação e alteração de leis, regulamentos, procedimentos, sistemas de informação, portais e canais de comunicação da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- ajustes e aperfeiçoamentos de ações e projetos, governamentais e não governamentais, para harmonizar e potencializar resultados;
- articulação e integração entre instituições, órgãos do Governo federal e entidades de apoio e representação nacional que atuem diretamente no segmento das microempresas e empresas de pequeno porte; e
- implantação e desenvolvimento de fóruns regionais das microempresas e empresas de pequeno porte nas unidades da federação e a sua integração com o Fórum Permanente (GOVERNO FEDERAL, 2021, online).

A economia solidária possui sistema semelhante com as Conferências Nacionais de Economia Solidária – CONAES. Argumenta-se pela extensão e confluência de

ambos os sistemas de gestão. Deste modo, o PL 6.606/2019 deve pleitear a inclusão de representante a ser escolhido pelo CNES ao Fórum Permanente, uma vez que a designação de integrantes é realizada por meio de Portaria expedida pelo Subsecretário da Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato vinculado Ministério da Economia (vide Portaria nº 1.676 de 30 de agosto de 2017)⁹⁸.

Ampliar os diálogos dos órgãos representativos dentro de estruturas jurídicas como o Estatuto da ME e da EPP ratificam a importância da atividade econômica e da política pública de valorização ao trabalho humano a partir da livre iniciativa e da livre concorrência, não se trata de políticas de assistencialismo, mas de inclusão socioeconômico e do combate às desigualdades sociais e à informalidade.

A competência normativa de planejamento do Estado deve ser criada, elaborada, implementada e executada em diálogo constante com os beneficiários da norma. Ampliar a democracia participativa, inclusive ao vincular normativamente o PPA, a LDO e a LOA impactam positivamente na aferição de resultados e na ampliação da democracia e o interesse pela *res publica*. Neste contexto, o SINAES e o CNES são as instituições responsáveis para representar os interesses dos empreendedores de economia solidária.

O PL 6.606/2019 deveria ampliar e vincular normativamente a participação e parte do orçamento público, contudo, a dificuldade de aprovação do regime jurídico da economia solidária e grandes alterações, principalmente em relação à vinculação do dever estatal perante os empreendimentos solidários, do antigo PL 4.685/2012, obstruem a caminhada nesta vereda tão amarga do qual a economia solidária se encontra no Brasil atualmente.

O direito possui a capacidade de regular e promover, por meio da técnica operacional, a intervenção do Estado sobre o domínio econômico. Induzir condutas desejadas ao domínio econômico juntamente com políticas públicas planejadas poderão permitir a visibilidade da economia solidária no Brasil, hoje, no qual se encontra apenas nas franjas do capitalismo periférico latino enquanto resposta à exclusão e precarização do mundo do trabalho. Reafirmar o compromisso com a economia solidária, é estabelecer novos parâmetros de sociabilidade para além da lógica do capital.

⁹⁸ Portaria que designa os integrantes do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19273896/do1-2017-09-04-portaria-n-1-676-de-30-de-agosto-de-2017-19273807.

CONCLUSÃO

A produção de riquezas socialmente produzidas tem aumentado constantemente nos últimos séculos, contudo não se observa a repartição destas riquezas, ficando apenas à uma fração da população os benefícios materiais em detrimento da grande maioria. O modo de produção capitalista traz esta contradição em sua lógica, o qual provoca crises cíclicas e sistemáticas. O capitalismo é sistema econômico dominante desde o século XVIII, não apenas na produção, circulação e comercialização de mercadorias, mas na totalidade das relações sociais, tanto no projeto de acumulação e valorização do capital quanto nos processos de formação econômica, política e social. Assim, o capitalismo possui suas próprias dinâmicas a depender do tempo e local. O tempo analisado nesta pesquisa é o neoliberalismo e o local é o Brasil, um país cheio de contradições e incoerências, inserido no processo de subdesenvolvimento na América Latina. As ramificações do subdesenvolvimento refletem diretamente nas estruturas políticas e sociais, nas quais a democracia é frágil diante dos grupos dominantes, e os trabalhadores são vulneráveis diante do desemprego, informalidade e desigualdade social.

O contexto atual do neoliberalismo na América Latina apenas aprofunda as contradições do sistema que exclui e provoca miséria. Sem opções, grupos dos mais diversos extratos sociais reivindicam e contestam às condições de vida do qual estão submetidos. Muitas vezes, estes grupos de indivíduos surgem de maneira espontânea a fim de preservar a própria sobrevivência e desenvolvem coletivamente projetos, rumos e direções que possam direcionar para uma nova racionalidade para além do modelo hegemônico. No contexto da América Latina, a Economia Solidária surge enquanto contradição do aumento da acumulação do capitalismo no período neoliberal, mas se desenvolve enquanto projeto alternativo de produção e organização nas camadas mais vulneráveis da sociedade.

É impossível analisar a economia solidária sem compreender o contexto do qual ela se insere e se resulta. As determinações econômicas, políticas e sociais direcionam a análise para criar prognósticos possíveis de convívio e superação das circunstâncias dadas. Os elementos de análise da conjuntura possibilitam repensar novas estratégias e práticas condizentes para grupos e organizações que não são privilegiadas neste contexto social.

A economia solidária, portanto, é resultado das crises cíclicas e sistêmicas do capitalismo. As reivindicações de movimentos e grupos sociais às determinações da totalidade capitalista impõe novas formas de repensar a sociabilidade. Avança ao ampliar uma racionalidade da economia para além do produtivismo excessivo e do lucro. Abrange, na

concepção econômica, o desenvolvimento local e o interesse da comunidade; na concepção política, as organizações autogestionárias, democráticas, cooperativas e solidárias; na concepção social, a participação e envolvimento de todos os membros na consecução do objetivo social e; na concepção ambiental, o equilíbrio do local de onde provêm a riqueza gerada a partir da relação homem e natureza.

Os princípios da atividade econômica, da autogestão, da cooperação e da solidariedade, comungados nas conferências nacionais entre os diversos atores sociais, direcionam as práticas dos empreendimentos que almejam se fixar no domínio econômico. Apesar dos desafios impostos, a prática de produção de conhecimento não permite a inércia ou aceitação das condições dadas. Criam-se estratégias diante dos desafios, no qual a perspectiva emancipatória deve ser o caminho a ser constituído. Importantes práticas da economia solidária se concretizam enquanto estratégia de consolidação ao mercado, por exemplo, modelo de autogestão dos empreendimentos, administração democrática, as redes de colaboração solidária, a ausência do trabalho subordinado, o envolvimento social-político com a comunidade e com a administração pública. Em suma, propõe-se uma nova forma de gestão pública, no qual proporcione o avanço de melhoria das condições de vida a partir das capacidades humanas com vistas ao fortalecimento comunitário e desenvolvimento local.

Nas sociedades complexas, ou contemporâneas, os sistemas econômico, político, jurídico e social estão em constante intercomunicação. Apesar da autonomia operacional de cada sistema, dada as suas lógicas e racionalidades, a totalidade social não permite mais isolá-los, mas deve-se compreender como remanejar e construir novas possibilidades operacionais em torno de cada sistema. Neste sentido, o direito possui a capacidade de regular (proibir, obrigar ou estimular dentro do campo da permissão) condutas positivas e minimizar as externalidades negativas produzidas pelo sistema econômico (desigualdade social, concentração de renda, informalidade).

Os preceitos constitucionais abordados (art. 3º e 170) indicam os princípios e objetivos a serem realizados pelo Estado, mercado e sociedade civil conforme o ditame da justiça social. Deste modo, a economia solidária compatibiliza os valores de liberdade, justiça e dignidade, os quais são efetivados a partir da valorização do trabalho humano amparada na livre iniciativa e na livre concorrência com respeito ao meio-ambiente e às relações de consumo e, também, no desenvolvimento regional promovido na luta contra as desigualdades sociais. É nítida a contribuição da economia solidária à justiça social e a inclusão socioeconômica.

A economia é o mecanismo pelo qual a sociedade organiza a produção e o direito estabelece as regras do jogo. Por isso, ratifica-se a tese da importância dos instrumentos

e mecanismos jurídicos ao instaurar novas regras do jogo que sejam relevantes diante da positivação de um regime jurídico diferenciado, que permita aos empreendimentos econômicos solidários terem facilitações perante os demais empreendimentos do domínio econômico.

O Projeto de Lei 6.606 de 2019 estabelece a economia solidária em nível de norma nacional inaugural ao vincular todos os Entes Federativos, a Política Nacional de Economia Solidária (arts. 6º ao 9º), o Sistema Nacional de Economia Solidária (arts. 10 ao 14) e caracteriza os empreendimentos econômicos solidários (arts. 2º, 4º e 5º). Mesmo em período de desestruturação da institucionalidade da economia solidária, o PL carrega suma importância ao vincular juridicamente o dever estatal de intervir sobre o domínio econômico por meio de políticas públicas de Estado. A positivação em nível de norma inaugural por meio de processo legislativo trará estabilidade e segurança jurídica aos empreendimentos que dependem da política pública para permanecerem no mercado. Desse modo, o setor da economia solidária não se torna refém das discricionariedades de governos transitórios, pois, uma vez positivado, terá *status* de Política de Estado.

A intervenção do Estado sobre o domínio econômico segundo as competências normativas de incentivo e planejamento (art. 174, CF/88) possibilita novas formas de reconfiguração entre o mercado, o Estado e a sociedade civil sob a perspectiva da economia solidária. As normas infraconstitucionais já previstas no ordenamento jurídico permitem ampliar o setor da economia solidária. A Lei Complementar 123/06 dispõe sobre um regime jurídico, políticas públicas nacionais, estaduais e municipais com participação dos pequenos empreendedores ao sistema de gestão por meio dos Fóruns e Comitês. É patente a contribuição dessa lei para o acesso e a permanência no mercado, devendo as facilidades dessa norma e o sistema de gestão (Comitês e Fóruns) serem extensíveis aos empreendimentos de economia solidária.

As políticas de incentivo permitem combater a informalidade e estimulam a livre concorrência por meio da concessão de créditos, facilitação fiscal e favorecimento no processo licitatório, o qual denominou-se de negócios jurídicos públicos solidários (relação jurídica entre o Poder Público e os Empreendimentos cadastrados no Sistema Nacional de Economia Solidária), possuindo preferência diante de outros concorrentes, desde que estejam enquadrados nas características da política de economia solidária e não possuam cadastros de condutas indesejadas socialmente.

Conjuntamente, deve-se desenvolver políticas de planejamento a fim de fomentar o setor, seja com o objetivo de aumentar demandas a determinados grupos sociais, como também de vincular juridicamente os órgãos representativos da economia solidária

(CNES) na composição, elaboração e execução juntamente com a administração pública e o regime jurídico da Lei da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

A pesquisa dedicou-se a compreender como o direito pode alterar a realidade concreta dos empreendimentos solidários. Se haverá ou não resultados, dependerá do empenho e do planejamento dos órgãos públicos em diálogo constante com os atores sociais da economia solidária. A participação do Estado na inserção e na consolidação da economia solidária se faz presente na constatação de levantamentos de pesquisas e dados sobre o aumento dos empreendimentos a partir de 2003 com a criação do SENAES. Infelizmente, atualmente, o setor sofre com a desestruturação desde 2015, o que afetou a destinação e execução orçamentárias relativas às políticas públicas de economia solidária, enfraquecendo o setor em conjunto.

O desenvolvimento do capitalismo periférico depende da atuação do Estado para a superação da miséria e a busca por homogeneidade social. Diferentemente dos países centrais, o Brasil possui o processo capitalista muito atrelado aos grandes grupos de interesses, por exemplo, o mercado financeiro e o agronegócio. A superação da situação de subdesenvolvimento depende da participação da classe trabalhadora na tomada de decisões em níveis federal, estaduais e municipais. A práxis política se reafirma enquanto projeto de emancipação social e humana.

A história é reinventada cotidianamente e diversas inquietações acompanham a investigação, tais como a reformulação das competências e das atribuições do Estado frente ao avanço da agenda neoliberal, os limites do capitalismo em sua acumulação, a subjetividade dos atores sociais em prol de novas formas de agir, além de outras questões que se levantam a cada dia sobre as determinações econômicas, políticas e sociais. Não se pretende esgotar a temática, nem tampouco estabelecer certezas. A reflexão resultante desde trabalho é pela dialética que o movimento da história impõe e as possibilidades concretas que podem emergir de dentro da luta pelo direito.

Apenas os trabalhadores e os milhões de pessoas desamparadas podem contestar o modo de produção que exclui e mata cotidianamente. Se sobreviver é um ato de resistência atualmente, mudar de horizonte, estabelecer novos projetos e lutar por eles é o que torna a vida dialética. Ao estender o presente, almeja-se criar novos caminhos para o futuro.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental**: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estud. av.**, 2010, vol.24, no.68, p.103-119. ISSN 0103-4014
- ALVES, Juliano Nunes et al . A economia solidária no centro das discussões: um trabalho bibliométrico de estudos brasileiros. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro , v. 14, n. 2, p. 243-257, June 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000200243&lng=en&nrm=iso>. access on 29 Mar. 2021. <https://doi.org/10.1590/1679-395120257>.
- AMARAL, Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do Amaral; PONA, Everton Willian . Fragmentos da autonomia privada e respeito á pessoa: um referencial de múltiplas fontes. In: Miguel Etinger de Araújo Junior; Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do Amaral. (Org.). **Estudos em Direito Negocial: Relações Privadas e Direitos Humanos**. 1ed.Birigui: Boreal Editora, 2015, v. 1, p. 55-69.
- AMARAL, Francisco. **Direito Civil**: Introdução. 8ª ed. Renovar: Rio de Janeiro. 2014.
- ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. Brasiliense; 3ª ed. 1995.
- ANDRADE, Daniel Dereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos estudos. Cebrap [online]**. 2019, vol.38, n.1, pp.109-135. Epub may 06, 2019. ISSN 0101-3300. <Http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201900010006>.
- ANDRADES, Thiago Oliveira de; GANIMI, Rosângela Nasser. Revolução verde e a apropriação capitalista. **CES Revista**, v. 21, p. 43-56, 2007.
- ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas Autogestionárias. **Cadernos Complementares de Economia Solidária**. Ministério do Trabalho e Emprego: Brasília, 2011.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**. Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho, v. 7, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: O novo proletariado de serviço na era digital. Boitempo editorial, 2018.
- ARAÚJO, Geraldino Carneiro de et al. Sustentabilidade empresarial: conceito e indicadores. **Anais do**, v. 3, p. 70-82, 2006.

ARRUDA, Marcos. **Tornar real o possível: A formação do ser humano integral: economia solidária, desenvolvimento e o futuro do trabalho.** Editora Vozes, 2006.

AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Os Valores da Economia Solidária. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 21, p. 282-317, June 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222009000100012&lng=en&nrm=iso>. access on 29 Mar. 2021. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000100012>.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio Jurídico: existência, validade e eficácia.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BANCO CENTRAL. **Evolução dos mercados de trabalho formal e informal nos recentes ciclos de atividade econômica.** Estudo Especial nº 67/2019. Acesso em: 28 abr 2021.

Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE067_Evolucao_dos_mercados_de_trabalho_formal_e_informal_nos_recentes_ciclos_de_atividade_economica.pdf

BARBOSA, R. **A Economia Solidária como Política Pública.** São Paulo: Cortez, 2007.

BASHO NETO, Ken. Da inexistência da “escada ponteana”: uma introdução aos planos da existência, da validade e da eficácia em Pontes de Miranda. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 31, n. 2, p. 23-34, 2019.

BASSANI, Paulo. A extensão e a economia solidária: agenda de desenvolvimento sustentável. In: **Economia solidária em londrina aspectos conceituais e a experiência institucional.** Londrina: UEL, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido: Sobre a fragilidade dos laços humanos.** Trad: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2003.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade.** 2ª ed. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 10, n. 90, p. 01-18, 2008.

BIHR, Alain. **Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise.** São Paulo: Boitempo, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito.** Barueri: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** 10ª ed. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOITO JUNIOR, Armando. Neoliberalismo e Relações de Classe no Brasil. **Idéias**: Campinas, 9(1):13-48, 2002.

BOITO JUNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: **Fórum De Economia da Fundação Getulio Vargas**, 9, FGV, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16866>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BORINELLI, Benilson; LANZA, Fabio. Questão Socioambiental, Cultura Política e Cidadania no Brasil. **Economia Solidária numa Pluralidade de Perspectivas**. Londrina: UEL, 2011.

BORINELLI, Benilson; LUZIO-DOS-SANTOS, Luis Miguel. Socioeconomia solidária: propostas e perspectivas. **Economia Solidária em Londrina: aspectos conceituais e a experiência institucional**. Londrina: UEL, 2010.

BRAGA, Ruy. **A rebeldia do precariado**: trabalho e neoliberalismo no Sul Global. São Paulo: Boitempo, 2017.

BRECHT, Bertolt. **Antologia poética**. Rio de Janeiro: ELO Editora, 1982.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**: Democracia e reforma da gestão pública. Trad. Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso futuro comum: comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CANCHIS, Luis Montoya (Ed.). **¿ Otras economías?**: experiencias económico sociales y solidarias en el Perú. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Económicas, Seminario de Economía Social, Solidaria y Popular, 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros; AQUINO, Sérgio Serafim. A natureza da hierarquia entre lei complementar e lei ordinária em matéria tributária. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, v. 65, n. 1, p. 81-99, jan./abr. 2020. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67676>>. Acesso em: 30 abr. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v65i1.67676>.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 13ª ed, São Paulo: Saraiva, 2000.

CATTANI, A. D.; LAVILLE, J.L.; HESPANHA, P. **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Coimbra: Almedina, 2009.

CONAES (Conferências Nacional de Economia Solidária). I CONAES. **Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento**. Brasília, 2006.

CONAES (Conferência Nacional de Economia Solidária). II CONAES. **Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável**. Brasília, 2010.

CONAES (Conferência Nacional de Economia Solidária). III CONAES. **Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de**

forma associativa e sustentável. Brasília, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **O indispensável Direito Econômico.** In: Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CORAGGIO, J. L. Economia do trabalho. In: CATTANI, A. D.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. **Dicionário Internacional da Outra Economia.** São Paulo: Almedina Brasil, 2009.

CORAGGIO, José Luis. **Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital.** Quito-Ecuador: Fundación Rosa Luxemburg, 2011.

CORAL, Elisa. **Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial.** 2002. 282f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis – SC, 2002.

CORRÊA, Antony; AZEVEDO, Jade; SOUZA, Lucas. **Reforma Agrária Popular: um projeto de sociedade construído no campo.** 2020. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/10/03/reforma-agraria-popular-um-projeto-de-sociedade-construido-no-campo/>. Acesso em: 06 jul 2021.

CRUTZEN, Paul J. Geology of mankind. **Nature**, v. 415, n. 6867, p. 23, 2002.

CULTI, Maria Nezilda. Empreendimentos de economia solidária e seu aporte ao desenvolvimento local. **Economia solidária numa pluralidade de perspectivas.** Londrina: UEL, 2011.

DAGNINO, Renato. **Tecnociência Solidária: um manual estratégico.** 2ª ed. Lutas Anticapital: Marília, 2020.

DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Informalidade na Economia Solidária.** São Paulo: Senaes, 2015.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 41, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo. Editora Saraiva. 2007.

DINIZ, S. C. Economia Popular e Economia Social Solidária: do precário ao plural. **XVII Encontro Nacional Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Planejamento Urbano e Regional**, 2017.

DOWBOR, Ladislau. **A Era do Capital Improdutivo: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta.** 2ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia Econômica: alternativas de gestão social.** 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

DOWBOR, Ladislau. **Os mecanismos econômicos.** São Paulo, 2014. Disponível em:

<https://dowbor.org/2014/06/1-dowbor-os-mecanismos-economicos-abril-2014-112-p.html>.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2018.

FARIA, José Henrique. **Gestão Participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FEA USP, online. **Departamento de Economia da Universidade de São Paulo**. 2021. Disponível em: <<https://www.fea.usp.br/economia/graduacao/o-que-e-economia>>. Acesso em 05 jun 2021

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente**: e as classes sociais na América Latina. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 3ed, 1981.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FORTES, Joannes Paulus Silva. **Ao embalo da rede**: o processo sociopolítico da regulação da economia solidária no Brasil. 337 f. Tese de doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2019.

FOSTER, John Bellamy. A ecologia da economia política marxista. **Lutas sociais**, n. 28, p. 87-104, 2012.

FRANÇA FILHO, G. C. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, 2002. Recuperado de: <https://goo.gl/gvdTDW>.

FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J. **Economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: EDUFRGS, 2004.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, p. 155-174, 2007.

FRASER, Nancy. Por trás do laboratório secreto de Marx. Po ruma concepção expandida do Capitalismo. **Revista Direito e praxis**, v. 6, n. 10, p. 704-728, 2015.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A. 1974.

GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, 2003.

GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. **Rev. bras. Ci. Soc. [online]**. 2013, vol.28, n.82, pp.211-228. ISSN 0102-6909. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092013000200013>.

GAIGER, Luiz Inácio. O Mapeamento Nacional e o conhecimento da Economia

Solidária. **Revista da ABET**, v. 12, n. 1, 2014.

GAIGER, Luiz I., et al. **Social enterprise in Brazil: An overview of solidarity economy enterprises**. Retrieved February, 2015.

GAIGER, Luiz Inácio; FERRARINI, Adriane; VERONESE, Marília. O Conceito de Empreendimento Econômico Solidário: Por uma Abordagem Gradualista. **Dados, Rio de Janeiro**, v. 61, n. 1, p. 137-169, 2018.

GAIGER, Luiz Inácio. La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. **Cultura Económica**, v. 37, n. 97, p. 65-88, 2019.

GAIGER, Luiz Inácio Germany; KUYVEN, Patrícia Sorgatto. Economia Solidária E Trajetórias De Trabalho Uma visão retrospectiva a partir de dados nacionais. **Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo**, v. 35, n. 103, e3510304, 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092020000200501&lng=en&nrm=iso>.

GARNICA, Vitor; KEMPFER, Marlene. Sistemas econômico e jurídico: (des) vantagens de um regime jurídico da economia solidária para o Brasil. In: **I Encontro Virtual do Conpedi**, 2020, Florianópolis. Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II, 2020. p. 10-29.

GERMER, Claus. A economia solidária: uma crítica marxista. **Revista de Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania**, v. 1, p. 51-73, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)**. 13.ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUIMARÃES, Carlos Alberto. **Atlas do Espaço Rural retrata diversidade e desigualdade do campo brasileiro**. Online: IBGE, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29724-atlas-do-espaco-rural-retrata-diversidade-e-desigualdade-do-campo-brasileiro>. Acesso em: 28 jun 2021.

GUTMANN, Amy. Introduction. In: **Multiculturalism**, TAYLOR, Charles. Princeton University, 1994.

HART, Herbert. **O conceito de Direito**, 3ª ed. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

HEINEN, Juliano. Natureza Jurídica Da Lei do Planejamento Econômico por Regulação de Acordo com a Interpretação do Artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Economic Analysis of Law Review**, v. 10, n. 3, p. 21-35, 2019

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**, 3ª ed. Trad. J Cretella Jr. E Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2013

HESSEN, Johannes. **Filosofia dos Valores**. Trad. L. Cabral Moncada. Coimbra: Almedina, 2001.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia Informal Urbana**. Rio de Janeiro, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2wzsoU0>>.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Brasília: 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, jan/mar 2021.

INSTITUTO BANCO PALMAS. **Site eletrônico**: online, 2021. Disponível em: <<https://www.institutobancopalmas.org/o-que-e-um-banco-comunitario/>>. Acesso em:

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Renda – Desigualdade – coeficiente de gini**. 2016. Acesso em: 20 mai 2021. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>>.

ISTOE. **País tem taxa de informalidade de 40,7% no trimestre até outubro**. 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/pais-tem-taxa-de-informalidade-de-407-no-trimestre-ate-outubro-diz-ibge/>. Acesso 17 jan. 2022

KEMPFER, Marlene. A democratização da informação e a função social das empresas. In: **Direito Negocial e Democracia**, (org) SOARES, Marcos Antonio Striquer; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger; AMARAL, Ana Claudia Corrêa Zuin Mattos. Birigui: Boreal, 2016.

KEMPFER, Marlene. **Aula sobre intervenção do Estado sobre o Domínio econômico** ministrada no curso de Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina em 25 de outubro de 2019.

KRUPPA, Sonia et al. Regime jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária. **Série Pensando o Direito**, v. 46, 2012.

LAVILLE, J. L. Economia Plural. In: CATTANI, A. D.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. **Dicionário Internacional da Outra Economia**. São Paulo: Almedina Brasil, 2009.

LAVILLE, Jean-Louis; FERRARINI, Adriane Vieira; HILLENKAMP, Isabelle; GAIGER, Luiz Inácio Germany; VERONESE, Marília Veríssimo. Empreendimento econômico solidário e empresa social: ampliando abordagens e integrando conceitos no diálogo Norte-Sul. Polis. **Revista Latinoamericana**, n. 49, 2018

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito. **Revista Proposta**, v. 25, n. 71, p. 5-10, 1997.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Editora Companhia das Letras, 2012.

LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme. **História do Brasil**: uma interpretação. 2ª ed. São Paulo: Editora Senac, 2008.

LOURENÇO, Mariane Lemos; CARVALHO, Denise MW. Sustentabilidade social e desenvolvimento sustentável. **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, v. 12, n. 1, p. 9-38, 2013.

LOWY, Michael. **O que é Ecosocialismo?**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2020.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Trad. Ana Cristina Arantes. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

LUHMANN, Niklas. **O Direito da Sociedade**. Trad. Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LUKÁCS, G. **Os princípios ontológicos fundamentais de Marx**.|| Cap.IV da Ontologia do ser social. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Livraria de Ciência Humanas, 1979.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou Revolução**. Trad. Fernando Araújo. 2002.

LUZIO-DOS-SANTOS, L.M. **Ética E Democracia Econômica**: Caminhos para a socialização da economia. São Paulo: Ideias e Letras, 2020.

LUZIO-DOS-SANTOS, L.M. **Socioeconomia**: Solidariedade, Economia Social e Organizações em Debate. São Paulo: Atlas/Salta, 2014.

MAIOR, Jorge Luiz Souto; ROCHA, Bruno Gilga Sperb. A história da ilegitimidade da Lei 13.467/17. In: MAIOR, Jorge Luiz Souto; SEVERO, Valdete Souto (coords.). **Resistência: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

MANCE, Euclides André. **Redes de Colaboração Solidária**: Aspectos econômicos-filosóficos: complexidade e libertação. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

MANCE, Euclides André. **Como organizar redes solidárias**. Rio de Janeiro: DP&A, fase, IFiL, 2003.

MANCE, Euclides André. **A revolução das redes de colaboração Solidária**. Artigo apresentado no Encontro Internacional de Economias Salesianas, Sevilha, 2005.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. Campinas: Unicamp, 2015.

MARQUES NETO, Antônio José. A intervenção do estado na autonomia privada. **Revista de direito civil, imobiliário, agrário e empresarial**. São Paulo, v. 10, n. 37, p. 73-80, jul./set. 1986.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Trad. Milton Camargo Mota. Petrópolis: Vozes, 2019.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020a.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro II: o processo de circulação do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2020b.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro III: o processo global de produção capitalista. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2019.

MASCARO, Alysson Leandro. Estado e Forma Política. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAZZUCATO, Mariana. Sistemas de Inovação: Da correção das falhas de mercado à criação de mercados. CASTRO, Ana Célia; FIGUEIRAS, Fernando (Eds.). **O Estado no Século XXI**. Brasília - DF: Enap, 2018, p. 23-39. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3571/1/O%20Estado%20no%20S%C3%A9culo%20XXI.pdf#page=24>>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MENDES, Nilton Vieira. Dimensões da sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, p. 49-59, 2009.

MENDONÇA, Sonia Regina de. A construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da organização das cooperativas brasileiras. **Revista História Hoje**: revista eletrônica de história, v. 2, n. 6, 2005.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. A Economia solidária na lei de resíduos sólidos. **IPEA**: Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3893>. Acesso em: 20 jun 2021.

MONTEIRO, Philippe Antônio Azedo. **Desafios para a inclusão econômica no Brasil e a Constituição Federal de 1988: premissas de Hernando de Soto e o Estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte**. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, 2016.

MONTEIRO, P. A. A.; KEMPFER, M. A Regulação Econômica e o Direito de Propriedade: normas promocionais de acesso e permanência das micro e pequenas empresas no mercado.

In: Antônio de Moura Borges; Fabrício Berini Pasquot Polido. (org.). **Transformações na ordem social e econômica e regulação**. 1ed. Brasília: Conpedi, 2016, v., p. 137-153.

MOORE, Jason W. The Capitalocene Part II: accumulation by appropriation and the centrality of unpaid work/energy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 45, n. 2, p. 237-279, 2018.

MOORE, Jason W. The Capitalocene, Part I: on the nature and origins of our ecological crisis. **The Journal of peasant studies**, v. 44, n. 3, p. 594-630, 2017.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. **Economia Solidária**, 2021. Disponível em: < <http://acesso.mte.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria/>>. Acesso em: 01 agost. 2021.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OCTAVIANI, Alessandro. **Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano**. 2008. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Douglas Rodrigues Aguiar. **Consenso científico: o clima da Terra está aquecendo**. 2017. Disponível em: <https://universoracionalista.org/consenso-cientifico-o-clima-da-terra-esta-aquecendo/>. Acesso em: 25 Nov. 2020.

OLIVEIRA, Marcia Cristina S. B.; ZANIN, Maria. Economia Solidária: uma temática em evolução nas dissertações e teses brasileiras. **Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade**, v. 2, n.1, p. 181-193, jan/jul 2011.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PINHEIRO, D. C. Economia Solidária: Uma Revisão Teórica a Partir dos Seus “Múltiplos” Conceitos. **NAU Social**, v. 3, n. 5, 2013. Disponível em: <https://cutt.ly/ofS9qDp>. Acesso em: 20 mai. 2021.

PINHO, Leonardo. **Economia Solidária e a reorganização do governo Bolsonaro: o caminho é a mobilização**. Le Monde diplomatique Brasil, online, 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/economia-solidaria-e-a-reorganizacao-do-governo-bolsonaro-o-caminho-e-a-mobilizacao/>. Acesso em:

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PITA, Flávia Almeida. **Com que roupa eu vou pro samba que você (não) me convidou?** Entre desventuras da personificação jurídica e insurgências das lutas pelo trabalho associado popular. 491p. Tese (doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

PITAGUARI, Sinival O. **A Economia Solidária no Brasil: políticas públicas e desenvolvimento local**. 2010. 168 f. Dissertação (Mestrado em Economia Regional) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

PITAGUARI, Sinival Osorio; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos; DA CAMARA, Marcia Regina Gabardo. Panorama da economia solidária no Brasil. **A Sustentabilidade da Economia Solidária: contribuições multidisciplinares**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina-UEL, p. 33-61, 2012.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Trad. Fanny Wrobel. 2ª ed. São Paulo: Editora Campus, 2000.

QUIJANO, A. Sistemas alternativos de produção? In: SANTOS, B. S. (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

QUIJANO, A. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2005.

RAZETO, Luis. **Lecciones de Economía Solidaria. Realidad**, Teoría y Proyecto. Santiago: Ediciones UVIRTUAL.NET, 2006. Disponível em: <http://www.uvirtual.net/index.php/es/node/824>. Acesso em: 12 mai 2021.

SALES, Jean Rodrigues. **A luta armada contra a ditadura militar: a esquerda brasileira e a influência da revolução cubana**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Produzir Para Viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2ª ed. Trad. Myrna T. Rego Viana. São Paulo: Edusp, 2004.

SAUL, Renato P. Crise-regeneração paradigmática da Sociologia e sistema econômico. **Sociologias, Porto Alegre**, v. 3, n. 6, jul/dez, 2001.

SEBRAE. **Sociedade de Propósito Específico**. Brasília: SEBRAE, 2009.

SECCO OLIVEIRA, L. D. P. D. **Representações sociais de autonomia e autogestão de catadores de materiais recicláveis e apoiadores da Coopervida**, São Carlos/SP. Tese (Doutorado em Psicologia) UFSCar, São Carlos, 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/gfA20Vq>. Acesso em: 16 set. 2020.

SECCO-OLIVEIRA, L. D. P. D.; SCOPINHO, R. A. Economia solidária e subjetividade: reflexões sobre teorias e práticas. In: MATTOS, M. J. V. M.; QUINTERO, R. S.; PEREIRA, S. C. **Interdisciplinaridade e interprofissionalidade: um diálogo com diferentes campos do conhecimento**, Editora CRV, 2021.

SIES - Sistema de Informação de Economia Solidária. **Atlas Digital de Economia Solidária**, 2013. Disponível em: <<http://sies.ecosol.org.br/atlas>>. Acesso em: jun 2021.

SILVA, L. F.; MORELLO, T.F. Eficiência e solidarismo dos empreendimentos de economia solidária brasileiros: uma análise empírica com o método de fronteira estocástica. In: 47º Encontro Nacional de Economia, 2019, São Paulo. **Anais do 47º Encontro Nacional de Economia**, 2019.

SILVA, Sandro Pereira. **A Política de Economia Solidária no Ciclo Orçamentário Nacional (2004-2018): Inserção, Expansão e Crise de Paradigma**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2018a.

SILVA, Sandro Pereira. **Crise de Paradigma? A Política Nacional de Economia Solidária no PPA 2016-2019**. Repositório do Conhecimento do IPEA, Brasília, 2018b.

SILVA, Sandro Pereira; CARNEIRO, Leandro Marcondes. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. IPEA, 2016.

SILVER, Beverly J. **Forças do Trabalho**: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870. São Paulo: Boitempo, 2005.

SINGER, Paul. “**O uso do solo urbano na economia capitalista**”. In: MARICATO, Ermínio, org. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, Alfa-Omega. 1982.

SINGER, Paul Israel. **Curso de introdução à economia política**. 17ª ed. São Paulo: Forense-Universitária, 2000.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, Paul. Economia solidária. **Estudos avançados**, v. 22, n. 62, p. 289-314, 2008.

SINGER, Paul. “Finanças Solidárias e Moeda Social”. In: FELTRIM, Luiz. Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski (Coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**. Brasília: banco Central do Brasil, 2009a.

SINGER, Paul. Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 39, p. 43-48, mai. 2009b.

SOTO, Hernando. O Mistério do Capital. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

STIGLITZ, Rubén. S. **Autonomía de la voluntad y revisión del contrato**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1992.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalism**. Princeton University, 1994.

TEIXEIRA, L. R. Teorias e práticas da economia solidária: empreendimentos no Brasil e na Bahia. In: V NESOL. **Anais [...], São Paulo, 2007**. Disponível em: <https://cutt.ly/tfDqF3t>. Acesso em: 20 mai. 2021.

TEIXEIRA, Tarcisio. **Direito Empresarial Sistematizado**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019

TEPEDINO, Gustavo J. M. **Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

THE WORLD BANK. **Gini Index (World Bank estimate – Brazil**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2019&locations=BR&start=1981&view=chart>> Acesso em: 21 mai 2021.

TRINDADE, André. **Para Entender Luhmann e o Direito como Sistema Autopoiético**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

UEL – Universidade Estadual de Londrina. Programa de pós graduação strictu sensu em Direito Negocial. Online, 2021. Disponível em: <<http://www.uel.br/pos/mestradoemdireito/pages/apresentacao-do-programa.php>>. Acesso em:

UNICOPAS – União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias. **Unicopas aprofunda debate sobre Marco Legal Cooperativo no Brasil**. Online, 2021. Disponível em: <https://unicopas.org.br/noticias/cooperativismo-ecosol/unicopas-aprofunda-debate-sobre-marco-legal-cooperativo-no-brasil/>. Acesso em 28 jun 2021.

VALOR, Lucianne Carneiro. IBGE: **Desemprego fica em 14,2% no trimestre até janeiro, recorde para o período**. Em 31 mar. 2021a. Acesso em: 20 abr. 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/31/taxa-de-desemprego-fica-em-142percent-no-trimestre-movel-ate-janeiro-mostra-ibge.ghtml>>.

VASCONCELOS, Marco A. Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VERAS NETO, Francisco Quintanilha. **Cooperativismo: nova abordagem sócio-jurídica**. Curitiba: Juruá, 2005.

VERAS NETO, Francisco Quintanilha. O Pluralismo Jurídico E A Economia Solidária: Um Novo Olhar. **Economia Solidária Em Londrina Aspectos Conceituais E A Experiência Institucional**. Londrina: UEL, 2010.

VERAS NETO, Francisco Quintanilha. Economia popular solidária e sua configuração no atlas da economia. **Economia solidária numa pluralidade de perspectivas**. Londrina: UEL, 2011.

VILANOVA, Lourival. **Causalidade e Relação no Direito**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WANDERLEY, Fernanda. **Desafíos teóricos y políticos de la economía social y solidaria: lectura desde América Latina**. Hegoa, 2015.

WEBER, Max. A “**Objetividade**” do Conhecimento nas Ciências Sociais. Trad. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006.

WMO Greenhouse Gas Bulletin. **The state of Greenhouse gases in the atmosphere using global Observation through 2010**. n. 7, 2011.

WELLEN, Henrique André Ramos. Contribuição à crítica da'economia solidária'. **Revista Katálysis**, v. 11, p. 105-115, 2008.

YUNUS, Muhammad. Muhammad Yunus: **Creating a World Without Poverty**. New York: PublicAffairs, 2010.

LEGISLAÇÃO:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun 2021

BRASIL. *Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971*. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5764.htm. Acesso em: 01 mai. 2020. Acesso em: 14 jun. 2021

BRASIL. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021

BRASIL. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18884.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm>

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4764.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília: Presidência da

República. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm>.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília: Presidência da República. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 2009, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília: Presidência da República. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.357, de 17 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares - PRONINC, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7357.htm>. Acesso em:

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7358.htm>.

BRASIL. *Lei n. 12.690, de 19 de julho de 2012*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOP [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO e GESTÃO. Portaria Interministerial nº 127, de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília: Gabinete do Ministro. Disponível em: < <https://www.gov.br/suframa/pt-br/acesso-a-informacao/POI1272008Convsnios.pdf/view>>. Acesso em:

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 6.606/2019 (n. anterior: PL 4.685/2012)**. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>. Acesso em: 14 jun. 2021.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer da Comissão de desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços**, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/559138>. Acesso em: 17 jan. 2022

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Portaria n. 1.780, de 19 de novembro de 2014*. [dispõe sobre o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários – CADSOL]. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_26199026_PORTARIA_N_1780_DE_19_DE_NOVEMBRO_D E_2014.aspx. Acesso em: 14 jun. 2021.

SENADO FEDERAL. Projeto de Emenda Constitucional da Câmara nº 69, de 2019. Acrescenta o inciso X ao art. 170 da Constituição Federal para incluir a economia solidária entre os princípios da Ordem Econômica. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136639>>. Acesso em:

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei da Câmara n. 137, de 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. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131528>. Acesso em: 14 jun. 2020.

SENADO FEDERAL. Parecer da Senadora Ana Amélia Da Comissão De Constituição, Justiça E Cidadania, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 137, de 2017 (Projeto de Lei nº 4.685, de 2012, na Casa de origem). Brasília, 2018.

ANEXOS

ANEXO A

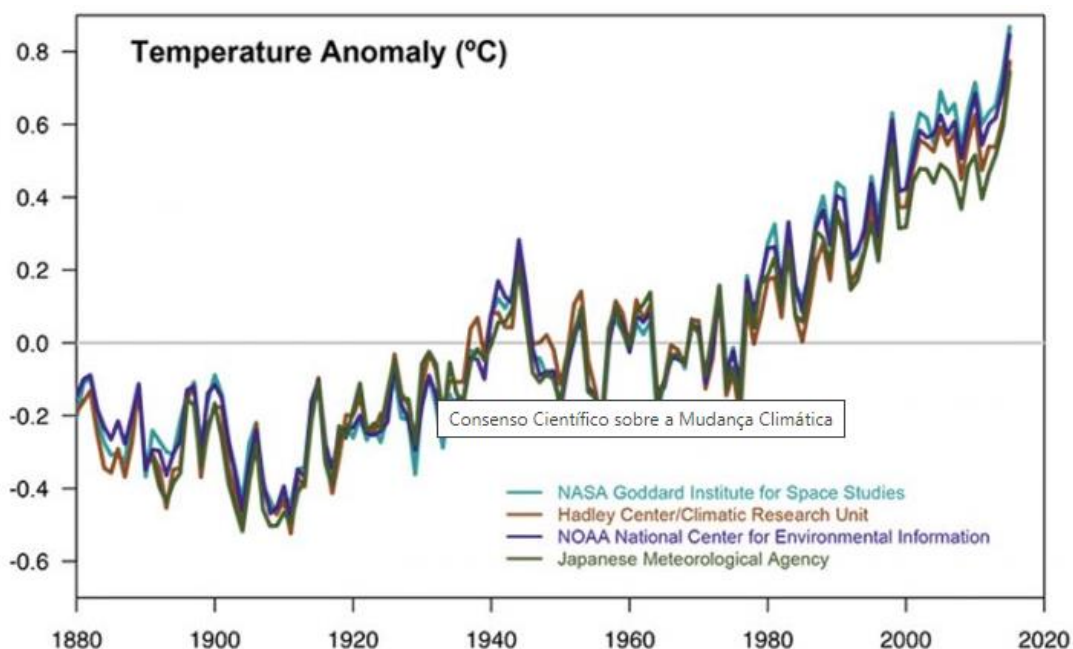
Etapas da Luta por Reconhecimento em Axel Honneth

Modos de reconhecimento	Dedicação emotiva	Respeito cognitivo	Estima Social
Dimensões da personalidade	Natureza carencial e afetiva	Imputabilidade moral	Capacidades e propriedades
Formas de reconhecimento	Relações primárias (amor, amizade)	Relações jurídicas (direitos)	Comunidade de valores (solidariedade)
Potencial evolutivo	x	Generalização, materialização	Individualização, igualização
Autorrelação prática	Autoconfiança	Autorrespeito	Autoestima
Formas de desrespeito	Maus-tratos e violação	Privação de direitos e exclusão	Degradação e ofensa
Componentes ameaçados da personalidade	Integridade física	Integridade social	"Honra", dignidade

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Honneth (2003, p. 211).

ANEXO B

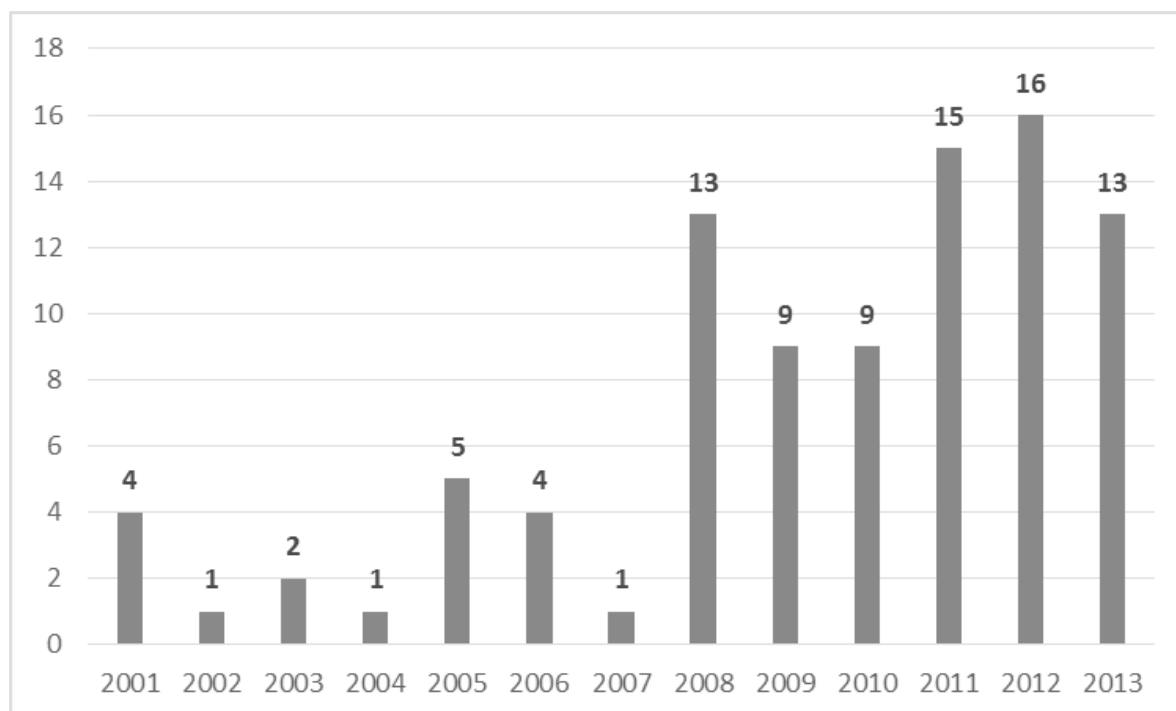
Aumento de Temperatura Global:



Dados da temperatura de quatro instituições científicas internacionais. Todos mostram um aumento de temperatura nas últimas décadas e que a última década tem sido a mais quente no último registro. Fontes: NASA's Goddard Institute for Space Studies, NOAA National Climatic Data Center, Met Office Hadley Centre/Climatic Research Unit e a Japanese Meteorological Agency.

ANEXO C

Publicações nos periódicos SciELO e SPEEL sobre Economia Solidária (2001 e 2013)



Fonte: ALVES et al, 2016, p. 249.

Tabela 3

Temas mais abordados sobre Economia Solidária - ANPAD e SciELO

PALAVRAS-CHAVE	ARTIGOS
Gestão	18
Empreendedorismo	14
Trabalho	14
Social/Socialismo	11
Cooperação/Cooperativismo	8
Organizações	8
Práticas	7
Desafios	6
Desenvolvimento	6
Experiências	5
Inserção	5
Políticas	5

Fonte: Elaborado pelos autores.

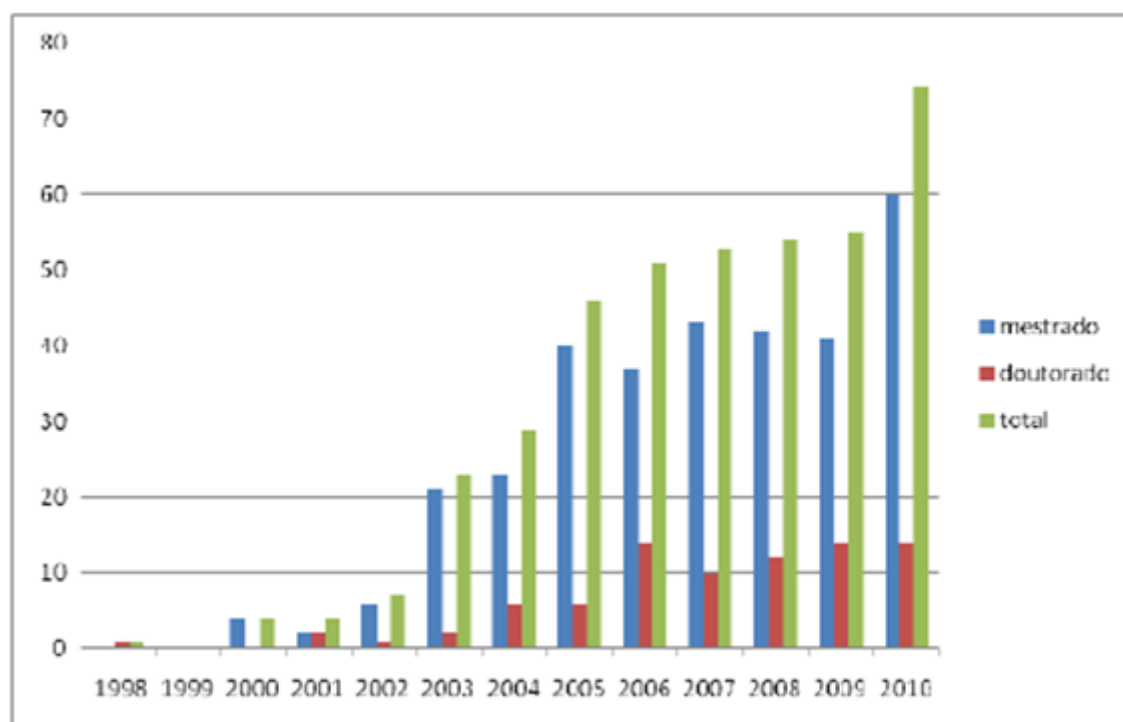
Fonte: Fonte: ALVES et al, 2016, p. 251.

Anexo D

Tabela e Gráficos com as dissertações com a temática “economia solidária” (1998 a 2010)

ANO PUBLICAÇÃO	TIPO DE PESQUISA		TOTAL
	Mestrado	Doutorado	
1998	0	01	01
1999	0	0	0
2000	04	0	04
2001	02	02	04
2002	06	01	07
2003	21	02	23
2004	23	06	29
2005	40	06	46
2006	37	14	51
2007	43	10	53
2008	42	12	54
2009	41	14	55
2010	60	14	74
TOTAL	319	82	401

Fonte: OLIVEIRA; ZANIN, 2011, p. 185



Fonte: OLIVEIRA; ZANIN, 2011, p. 186

ANEXO E

Organização Convencional “versus” Organização Autogerida

Organização Convencional	Organização Autogerida
Estrutura hierarquizada	Supressão da hierarquia
Competição entre setores	Colaboração/cooperação entre setores
Alienação, absenteísmo, <i>turn over</i>	Envolvimento, comprometimento, vínculo social comum
Decisões centralizadas pela gerência	Participação direta e efetiva; Democratização das decisões
Conflitos de interesse entre proprietários e trabalhadores	Interesses comuns e compartilhados entre os produtores
Controle pela gerência de todo o processo de trabalho	Auto-controle do processo de trabalho pelos produtores diretos
Heterogestão de toda a organização	Autogestão da organização coletivista de trabalho
Imposição pela gerência dos projetos a serem executados e apropriação privada dos resultados	Colaboração e solidariedade quanto aos projetos e resultados
Divisão de responsabilidade e autoridade; concepção funcional	Partilha das responsabilidades em todas as instâncias
Separação entre concepção e execução	O executor da atividade é o próprio planejador da mesma
Produção de excedentes econômicos crescentes	Preservação e valorização do trabalho coletivo; excedentes são trocados visando a manutenção do coletivo
Propriedade privada dos meios de produção	Propriedade coletiva dos meios de produção
Trabalho assalariado e subsumido ao capital	Trabalho coletivo e libertário; remuneração proporcional ao trabalho aplicado

Fonte: FARIA, 2009, p. 270

ANEXO F

O que motivou a criação dos EES



Fonte: SIES (2013)

Anexo G

Tabela X: Dotação Orçamentária, Execução e IEO da União, Ministério do Trabalho e SENAES (2004-2018)

	União			Ministério do Trabalho			SENAES		
	Dotação (R\$)	Execução (R\$)	IEO (%)	Dotação (R\$)	Execução (R\$)	IEO (%)	Dotação (R\$)	Execução (R\$)	IEO (%)
2004	1.506.832.003.175	908.177.768.334	60,3	28.464.803.113	19.415.765.796	68,2	58.524.779	35.583.066	60,8
2005	1.660.774.413.509	1.124.720.740.590	67,7	32.041.412.480	23.744.095.717	74,1	24.858.345	19.240.359	77,4
2006	1.873.895.713.173	1.282.037.296.073	68,4	37.937.753.618	30.213.798.420	79,6	26.128.454	25.553.628	97,8
2007	1.885.159.011.228	1.474.913.803.624	78,2	43.777.978.552	37.149.956.082	84,9	60.394.387	56.831.118	94,1
2008	1.986.992.085.555	1.611.722.106.829	81,1	52.335.689.320	45.272.525.108	86,5	70.466.160	36.360.539	51,6
2009	2.305.429.151.513	1.914.962.509.657	83,1	62.534.989.872	57.036.933.193	91,2	43.692.124	33.774.012	77,3
2010	2.648.938.475.436	2.143.968.295.119	80,9	68.398.946.755	66.910.259.654	97,8	69.335.404	17.541.857	25,3
2011	3.067.114.152.852	2.554.056.673.760	83,3	84.897.407.383	82.252.587.132	96,9	94.737.103	32.305.352	34,1
2012	3.659.700.549.594	2.983.581.890.147	81,5	109.772.656.561	99.631.583.979	90,8	134.374.280	54.421.583	40,5
2013	3.976.703.124.865	3.259.183.496.272	82,0	119.247.677.254	113.042.812.383	94,8	160.956.735	29.937.953	18,6
2014	4.689.197.132.157	4.149.806.273.943	88,5	138.553.868.970	130.000.018.816	93,8	151.376.577	29.215.679	19,3
2015	5.554.715.410.102	4.355.789.152.927	78,4	163.860.165.621	155.133.068.994	94,7	130.763.522	21.052.927	16,1
2016	5.836.974.546.467	5.032.568.838.766	86,2	168.234.202.052	156.023.514.820	92,7	62.555.486	17.265.314	27,6
2017	6.972.999.028.476	5.115.369.869.494	73,4	176.487.958.105	160.258.734.839	90,8	51.647.229	5.061.428	9,8
2018 ¹	3.504.921.082.631			90.528.747.064			19.760.325		

Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmlo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>.

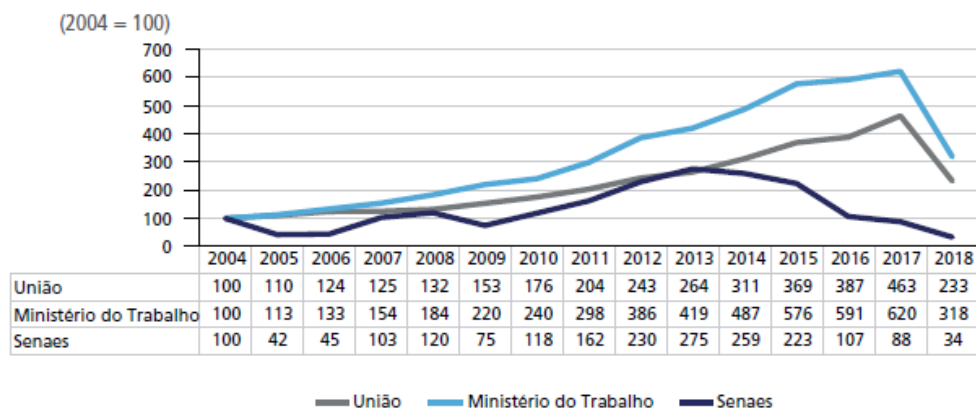
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Ainda em execução até a finalização desta pesquisa.

Obs.: 1. Valores em reais atualizados para dezembro de 2017.

2. IEO – Índice de execução orçamentária; e SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Relação entre dotação orçamentária anual da União, do Ministério do Trabalho e da SENAES (2004-2018)



Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmlo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>.

Elaboração do autor.

Obs.: Índices com base em valores atualizados para dezembro de 2017.

Anexo H

Tabela Y: Extrato da legislação estadual sobre economia solidária no Brasil (2004-2019).

Nordeste	Maranhão	Lei n.º 10.581/2017, que dispõe sobre a criação, composição e o funcionamento do Conselho Estadual de Economia Solidária do Maranhão (CEESOL) e dá outras providências.
	Piauí	Lei n.º 6.057/2011, que institui a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Piauí e dá outras providências.
	Ceará	Não conta com lei geral de Economia Solidária. O art. 38, V da Lei n.º 16.710/18 (que dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo), no entanto, prevê entre as competências da Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará “promover o desenvolvimento dos sistemas de produção, processamento e comercialização nas cadeias produtivas de interesse da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais, dentro dos princípios da transição agroecológica, da <i>economia solidária</i> e da gestão participativa e de qualidade”.
	Rio Grande do Norte	Lei n.º 8.798/2006, que institui a Política Estadual de fomento à Economia Popular Solidária no Estado do Rio Grande do Norte e estabelece outras disposições.
	Paraíba	Lei n.º 10.767/2016, que dispõe sobre a destinação de espaço físico para a exposição e comercialização de produtos da Economia Solidária nos eventos públicos que menciona. Lei n.º 11.499/2019, que institui a política estadual de Economia Solidária no estado da Paraíba.
	Pernambuco	Lei n.º 12.823/2005, que institui a Política de Fomento à Economia Popular e Solidária no estado de Pernambuco.
	Alagoas	Lei n.º 7.576/2014, que dispõe sobre a Política Estadual de Fomento da Economia Solidária (PEFES). Lei n.º 7.577/2014, que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Economia Solidária no estado de Alagoas.
	Sergipe	Lei n.º 6.525/2008, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Desenvolvimento Social, Economia Solidária e Inclusão Produtiva (SEDESIP) e cria seu Comitê Gestor.
	Bahia	Lei n.º 12.368/2011, que trata da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária e do Conselho de Economia Solidária do Estado da Bahia.

Norte	Amazonas	Não conta com lei geral de Economia Solidária. A Lei n.º 4.660/2018, no entanto, em seu art. 1.º, dispõe que “nos eventos públicos, promovidos em parceria ou de forma individual pelo Poder Público estadual, tais como festas, feiras, exposições e congêneres, realizados no âmbito do Estado do Amazonas, fica assegurado parte do espaço físico para a exposição e comercialização de produtos, bens e serviços oriundos da <i>economia solidária</i> , agricultura familiar e assentamentos rurais”.
	Pará	Lei n.º 7.309/2009, que institui a Política de Fomento à Economia Popular e Solidária do Estado do Pará.
	Acre	Lei n.º 2.199/2009, que institui o Programa Estadual de Economia Solidária (PEES/AC).
	Amapá	Não há lei geral de Economia Solidária. O Projeto de Lei n.º 865/2011, que trata do tema, está em tramitação.
	Rondônia	Lei Complementar n.º 714/2013, que institui a Política Estadual de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo (POLECOOP). A Lei faz menção, em vários de seus dispositivos, à “Economia Popular e Solidária”.
	Roraima	Não há lei geral de Economia Solidária. O art. 4.º, II da Lei n.º 1.349/2019, menciona o estímulo a “programas de apoio à gestão e ao desenvolvimento de cooperativas de trabalho, incubadoras tecnológicas e projetos de economia solidária”.
	Tocantins	Lei n.º 2.493/2011, que institui a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária e adota outras providências.
Sudeste	Minas Gerais	Lei n.º 15.028/2004, que institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária (PEFEPS) no Estado de Minas Gerais.
	Rio de Janeiro	Lei n.º 5.315/2008, que criou o Conselho Estadual de Economia Solidária do Estado do Rio de Janeiro.
	São Paulo	Lei n.º 14.651/2011, que criou o Programa Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de São Paulo.
	Espírito Santo	Lei n.º 8.256/2006, instituidora da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Espírito Santo.

Fonte: Flavia Almeida Pita, 2020, pp. 324/325

Anexo I

Tabela 12 – Os cinquenta bens ou serviços mais produzidos - 2007

POSIÇÃO	DESCRIÇÃO	TOTAL	POSIÇÃO	DESCRIÇÃO	TOTAL
1ª	Milho	2.839	26ª	Pano de Prato	295
2ª	Feijão	2.508	27ª	Castanha de Caju	272
3ª	Arroz	1.563	28ª	Salgados	267
4ª	Farinha de Mandioca	1.472	29ª	Roupas Íntimas	254
5ª	Confecções	1.317	30ª	Não Informado	245
6ª	Leite	1.288	31ª	Bolo	245
7ª	Artigos de Cama, Mesa e Banho	1.074	32ª	Plástico	233
8ª	Hortigranjeiros	1.027	33ª	Cestos Diversos	231
9ª	Artesanato	971	34ª	Coleta e Reciclagem	224
10ª	Bolsas Diversas	890	35ª	Biscoitos e Bolachas	224
11ª	Mel	890	36ª	Papelão	223
12ª	Mandioca	853	37ª	Queijos	222
13ª	Bijuterias	769	38ª	Cereais	214
14ª	Tapetes	585	39ª	Transporte de Passageiros	209
15ª	Crochê	571	40ª	Biscuit	195
16ª	Peixe	517	41ª	Cana de Açúcar	192

17ª	Bordados	458	42ª	Refeições	185
18ª	Banana	446	43ª	Papéis em Geral	184
19ª	Gado (Cabeça)	385	44ª	Frango	172
20ª	Doces	379	45ª	Operações de Crédito	168
21ª	Pães	378	46ª	Carne Bovina	168
22ª	Bonecas	366	47ª	Almofadas	167
23ª	Café	333	48ª	Caixa Decorativa	160
24ª	Doces De Frutas	326	49ª	Pintura em Tecidos	160
25ª	Caprinos e Ovinos (Cabeça)	323	50ª	Goma de Mandioca	159

Fonte: Pitaguari, 2010, p. 139.