

# MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

Secretaria Nacional de Economia Solidária

Esplanada dos Ministérios - Bloco F - Sala 347

Brasília – Distrito Federal – 70.059-900

61-317-6533 – [senaes@mte.gov.br](mailto:senaes@mte.gov.br)

## CONTRIBUIÇÕES INICIAIS PARA O GRUPO DE TRABALHO MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA:

Fábio José Bechara Sanchez

Valmor Schiochet

### 1. O Movimento e o Marco Jurídico da Economia Solidária

A Economia Solidária, apesar de ter raízes antigas, é um fenômeno recente no Brasil. Foi nas últimas duas décadas que a economia solidária passou a tomar corpo na sociedade brasileira. Fruto da ação espontânea de trabalhadores que buscaram se inserir ou re-inserir no mercado de trabalho através de práticas coletivas, democráticas e solidárias; da ação de diversas “entidades de apoio”, como igrejas, sindicatos, universidades, ong’s, etc. e, finalmente, mais recentemente, a partir das políticas públicas - principalmente em âmbito municipal, mas também estadual e Federal - de economia solidária.

Apesar desta nova configuração social da sociedade brasileira representado pelo crescimento e fortalecimento da economia solidária, este fenômeno, que envolve uma diversidade de relações e instituições, ainda não possui um correspondente jurídico adequado para dar conta de sua complexidade e realidade.

Muitas das iniciativas do campo da economia solidária se utilizam da forma jurídica da cooperativa para se regularizar. Contudo, a legislação cooperativista existente hoje, a lei 5.764 de 1971, é limitada para dar conta da realidade de todas estas experiências.

Diante disto, a questão do Marco legal da Economia Solidária é um dos eixos que constitui a plataforma do Movimento de Economia Solidária. De fato, os empreendimentos econômicos solidários tem na questão legal uma de suas preocupações, e apresentaram a questão do Marco jurídico como um dos gargalos que precisam ser trabalhados para o desenvolvimento da Economia Solidária no Brasil.

Os gargalos relativos ao Marco Jurídico levantados no momento da I Plenária Nacional de Economia Solidária, realizada em São Paulo, em dezembro de 2002 foram:

“ – A legislação reduz experiências variadas de economia solidária a determinadas formas legais que não abrigam a diversidade;

- O poder público encontra entraves legais e burocráticos quando se trata de implantar programas que viabilizem a economia solidária, principalmente no que diz respeito a investimento;
- Em muitos casos, o problema não é de marco legal e sim de interpretação de leis, pois aquilo que não está proibido, está permitido. Por falta dessa percepção sobre a legislação, não ocupamos muitos espaços em que poderíamos agir;
- A interpretação da lei acaba travando, impedindo ou dificultando as experiências de economia solidária (relacionamento com a Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho, Juntas Comerciais, Banco Central no que diz respeito ao crédito e cooperativas de crédito)<sup>1</sup>”;

<sup>1</sup> *Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária*. Publicação do GT Brasileiro de Economia Solidária

Diante destes gargalos, foi feita a seguintes proposta:

- “ Trabalhar em três eixos:
  - a) Definição de conceitos gerais para nortear a defesa de direitos (exemplo: o que é empreendimento popular; economia solidária; autonomia coletiva X trabalho autônomo);
  - b) Revisão e adequação de conceitos e definições levando em consideração a legislação existente de caráter geral e especial (exemplo: cooperativas de trabalhadores x cooperativas de mão de obra, para quem são dirigidas as políticas públicas voltadas à economia solidária; não-obrigatoriedade da unicidade de representação cooperativa);
  - c) Identificar as questões que devem ser mudadas pontualmente na legislação, entendendo que a economia solidária tem áreas de intersecção com muitos assuntos.
- Distinguir interesses do poder público e dos empreendimentos nas interfaces em que ambos se tocam<sup>2</sup>”

Quem participou dos momentos de construção percebe que, em relação a outros eixos do movimento de economia solidária, este é um que , talvez por suas próprias características, menos acúmulos teve. Paradoxalmente, é também aquele onde os trabalhadores dos empreendimentos tem uma forte demanda por respostas do poder público.

Na tentativa de encontrar estas respostas, parece ter dentro do movimento alguns posicionamentos diversos quanto a um Marco Jurídico para a “Economia Solidária”, como mostra a sistematização feita a respeito no contexto do Plano Nacional de Qualificação coordenado pela ANTEAG<sup>3</sup>.

Por um lado, há aqueles que lutam por uma regulação própria para este campo, que de conta de sua diversidade e de suas especificidades. Esta postura necessita que seja feita uma definição mais objetiva do que vem a ser economia solidária, sua conceituação objetiva, de modo a traduzir em termos jurídicos.

Neste sentido, vem surgindo legislação em alguns estados específicas para a economia solidária, como em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. Em Minas Gerais foi aprovada a Lei 15.028 de 2004, que institui a política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado de Minas Gerais. Para definir economia solidária, a referida lei afirma em seu artigo 2º:

Art. 2º - A Economia Popular Solidária constitui-se de iniciativas da sociedade civil que visam à geração de produto ou serviço, por meio da organização, da cooperação, da gestão democrática, da solidariedade, da distribuição eqüitativa das riquezas produzidas coletivamente, da autogestão, do desenvolvimento local integrado e sustentável, do respeito ao equilíbrio dos ecossistemas, da valorização do ser humano e do trabalho e do estabelecimento de relações igualitárias entre homens e mulheres”

Nesta linha vai também as propostas de legislação própria para as empresas recuperadas por trabalhadores em autogestão, como aquela que já foi apresentada pela Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas em autogestão – Anteag - por intermedio do deputado Fernando Gabeira.

Há, contudo, uma outra corrente no campo do cooperativismo que propõem mudar a atual legislação no sentido de abranger o conjunto das experiências do campo da economia solidária. Este posicionamento leva ao estabelecimento de um determinado campo de conflito e de forças, introduzindo as questões em debate hoje, como unicidade de representação e registro do sistema cooperativista, número mínimo de cooperados, e principalmente, seguimentos do movimento de economia solidária que divergem do cooperativismo representado pela OCB.

Outro importante ponto quanto ao chamado marco jurídico da economia solidária tem a ver não ao enquadramento jurídico deste campo, mas sim sobre sua relação com outras leis e ordenamentos

<sup>2</sup> *Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária*. Publicação do GT Brasileiro de Economia Solidária

<sup>3</sup> Publicação PNQ- Anteag

jurídicos. Assim, algumas questões importantes para o movimento tem a ver com a Lei de falências, a questão fiscal, o direito do trabalho, a lei das licitações, entre outras.

São algumas dimensões, nem sempre harmoniosas, que aparecem nas propostas apresentadas pelo Movimento de Economia Solidária, como vemos abaixo:

- “- Dialogar com o Fórum Brasileiro da Economia Solidária sobre as políticas federais para o setor, possibilitando a articulação do governo e da sociedade civil, considerando particularmente aspectos das diversas reformas que se seguirão (Tributária, Providenciária, Trabalhista, Fiscal, etc.) em suas interfaces com a economia solidária.
- Promover um debate nacional sobre a pertinência de estabelecer um marco jurídico adequado à economia solidária, pensando-a como sistema próprio, reconhecendo legalmente suas diferenças perante o setor estatal e o setor com fins de lucro, evitando que os critérios e parâmetros exigidos por tal caracterização sejam excludentes e restritivos com relação à diversidade de práticas da economia solidária que, em conjunto, articulam-se e asseguram o trabalho e a renda como um direito humano.
- Elaboração da nova legislação específica para o cooperativismo e empresas autogestionadas , considerando elementos como o número de participantes, não-obrigatoriedade da unicidade da representação, acesso ao crédito e diferenciação tributária.
- A legislação que regula a qualidade dos produtos in natura e beneficiados/industrializados deve ser adequada aos sistemas de produção familiar, garantidas as condições sanitárias essenciais.
- Aperfeiçoamento da fiscalização dos empreendimentos autogestionários, buscando evitar fraudes que visam terceirização de mão-de-obra e redução de encargos legais.
- Debater a interpretação das leis em vigor que acaba entretendo, impedindo ou dificultando as experiências de economia solidária (relacionamento com Justiça de Trabalho, Ministério Público, Juntas Comerciais, Banco Central, etc)<sup>4</sup>”

## 2. A SENAES E O MARCO LEGAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

A Secretaria Nacional de Economia Solidária no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, tem como uma de suas ações a promoção de um arcabouço legal para a economia Solidária. Com esta proposição a SENAES pretende desenvolver e apoiar iniciativas no sentido de:

“Propor adequações à legislação existente para atender às necessidades da economia solidária, elaborando mecanismos de proteção e garantia de direitos aos trabalhadores(as) associados(as) e suas organizações. Uma das metas em vista é a criação do Estatuto do Empreendimento Autogestionário, em conjunto com a reformulação das legislações trabalhista, sindical, providenciária e fiscal.”

Além das preocupações decorrentes da Plataforma do Fórum Brasileiro da Economia Solidária, a Secretaria vem desenvolvendo (e se envolvendo) na elaboração/debate do marco legal da economia solidária a partir de vários fóruns constituídos por iniciativa do Governo Federal (Fórum Nacional do Trabalho, Grupo Interministerial do Cooperativismo), da ação do Ministério Público do Trabalho (caso do Termo de ajusta de Conduta), do congresso nacional (tramitação da Lei de Falências) e da participação em seminários e oficinas de discussão sobre temas específicos (cooperativismo do trabalho, autogestão, etc...)

---

<sup>4</sup> *Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária*. Publicação do GT Brasileiro de Economia Solidária

## GT 8 – Fórum Nacional do Trabalho

O Grupo de Trabalho sobre Micro Empresas, autogestão e informalidade, o chamado GT 8, ligado ao Fórum Nacional do Trabalho e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, se debruçou sobre o tema da reforma trabalhista. O Gt 8 reúne sujeitos sociais ligados a Micro e pequenas empresas, à Economia Solidária e autogestão e setores ligados á chamada informalidade.

Foram realizadas até agora 2 reuniões. A primeira se debruçou sobre a problemática das cooperativas de trabalho. Alguns consensos e sugestões levantados foram:

### I - Consenso

- A legislação deve estipular o conceito de cooperativa, considerando a Recomendação nº 193 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, e distinguir cooperativas de trabalho por conta de terceiros; cooperativas de bens e serviços com meios próprios de produção, cooperativas de produção e gestão coletiva de empreendimentos;
- Deve-se combater as práticas fraudulentas no âmbito das cooperativas de trabalho, mas os mecanismos de controle e as exigências legais não devem coibir o cooperativismo;
- As cooperativas de trabalho devem dispor de mecanismos de autoregulamentação e ser registradas e fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, prevendo-se a criação de um selo de certificação e qualidade;
- Deve haver monitoramento externo que verifique o cumprimento dos objetivos estatutários e sociais por parte das cooperativas.
- Deve ser revista a legislação que regula a organização, o registro, a fiscalização e outros aspectos das cooperativas de trabalho.

### II - Recomendação

- Pode-se suprimir o parágrafo único do artigo 442 da CLT, desde que no corpo de um projeto de lei que trate da regulamentação específica das cooperativas de trabalho;
- Definida nova legislação sobre cooperativas de trabalho, deve-se dar o tratamento mais equânime possível a micro e pequenas empresas e cooperativas de trabalho no que se refere a obrigações trabalhistas e previdenciárias;
- Deve ser criado um órgão nacional. A sua natureza jurídica (pública ou privada) e suas funções serão definidos posteriormente<sup>5</sup>.

Como ponto norteador da discussão temos o texto do Professor Paul Singer (em anexo), defendendo a universalização dos direitos trabalhistas para todos os trabalhadores, entendendo estes direitos como direitos humanos.

## GTI do cooperativismo

O Grupo de Trabalho Interministerial do Cooperativismo, lançado em julho de 2004, pelo Presidente da República com o objetivo de apresentar um Plano Nacional de Desenvolvimento do Cooperativismo, teve dois pontos importantes dentro de sua pauta de debate que tocaram a questão do Marco Legal do Cooperativismo.

O Grupo de Trabalho foi separado em subgrupos. Entre eles, o subgrupo sobre marco legal do cooperativismo, coordenado pela Casa Civil, e o segundo sobre cooperativas de trabalho, coordenado pela SENAES/MTE.

No grupo relativo ao Marco Jurídico do cooperativismo, as discussões circularam em torno dos três projetos de Lei em tramitação no senado e os conflitos em torno dos mesmos. Uma proposta que se

<sup>5</sup> Relatório consolidado do GT 8

tirou das discussões, mas não se deu encaminhamento, foi o de se pensar uma legislação enxuta e geral para o cooperativas e leis específicas para cada tipo ou ramo de cooperativas.

No subgrupo de trabalho que tratou das cooperativas de trabalho, coordenado pela SENAES/MTE, buscou-se em primeiro lugar aprofundar o diálogo com diversos sujeitos sociais envolvidos na temática.

Tentando resumir os debates, parecem existir dois posicionamentos em torno desta questão. Por um lado o Ministério Público do Trabalho, auditores fiscais do trabalho e algumas entidades representativas dos trabalhadores apontando a utilização da forma jurídica da cooperativa como forma de burlar a legislação trabalhista e precarizar milhares de trabalhadores, através das chamadas “cooperagos”. Por outro, entidades representativas das cooperativas de trabalho, entidades de apoio e trabalhadores associados a estas cooperativas afirmando a sua legitimidade e atuais dificuldades enfrentadas frente aquilo que chamam de perseguição do Ministério Público e outros órgãos, perseguição que esta levando a impossibilidade de existência destas cooperativas.

Ao se colocar as duas realidades acima, das falsas e verdadeiras cooperativas, a questão que se colocou foi o de como, por um lado, combater a precarização do trabalho subordinado através da criação de falsas cooperativas e, por outro, garantir o direito ao trabalho associado. Falando de outra forma, como coibir que sejam criadas falsas cooperativas e seja garantido o direito aqueles que, por vontade própria, queiram organizar cooperativas, mas, por não possuírem nenhum capital, mas apenas sua força de trabalho, optam, para enfrentar a informalidade e/ou desemprego, a formarem cooperativas de serviço.

Assim, a questão é a de como fazer com que a cooperativa de direito (a legislação cooperativa) se aproxime e garanta o direito para às cooperativas de fato (constituída por vontade própria de seus membros, igualitária e democrática) e coíba as falsas cooperativas.

Desta forma, sobre a Legislação, após muitos debates surge a proposta de uma Legislação específica ao cooperativismo de trabalho, de modo a fugir da dicotomia precarização vs proibição. A existência de legislação própria para as cooperativas de trabalho (tanto de produção como de serviço) pode ser vislumbrada pela experiência de diversos outros países onde tal já existe. Indicou-se o Fórum Nacional do trabalho, e o GT 8, como possível espaço de debate e formulação sobre este tema.

Foi apresentada como alternativa para estancar o processo de precarização feito através de falsas cooperativas, mas ao mesmo tempo garantir a existência das legítimas, a idéia de constar dentro desta legislação a garantia dos direitos dos trabalhadores associados como se empregados fossem, considerando que os direitos trabalhistas são direitos da pessoa humana.

Deste modo, a posição apresentada foi que, ao se discutir as cooperativas de trabalho, se crie possibilidades para, por um lado, regular e proteger o trabalho subordinado e, por outro, garantir o direito ao trabalho associado.

### **Reação ao Termo de Ajuste de Conduta - TAC (Ministério Público do Trabalho/Advocacia Geral da União).**

O Termo de Ajuste e Conduta, elaborado pela Advocacia Geral da União e o Ministério Público do trabalho proíbe a contratação pela união de cooperativas de trabalho. Tal Termo teve efeito cascata afetando os governos estaduais e municipais fazendo com que as cooperativas de trabalho sejam ameaçadas em sua própria existência.

Para enfrentar tal situação, a SENAES está realizando interlocução com vários atores, buscando uma alternativa a TAC, através da garantia dos direitos aos trabalhadores cooperados.

A proposta apresentada foi a de formação de um Grupo de Trabalho, capitaneado pela CONJUR/MTE, para encaminhar esta discussão. Ainda não há avanços nesta questão.

### **Lei de falências**

A Lei de Falência, após votação na Câmara em final de 2003, está tramitando no Senado. A Comissão de Assuntos Econômicos – CAE - está encerrando uma serie de Audiências Publicas, a ultima deverá ocorrer em março. O relator está negociando algumas mudanças, o que conduzirá a Lei de volta à Câmara Federal.

A CONJUR/MTE apresentou um parecer e emendas. A SENAES está buscando participação em uma Audiência Publica, em que trabalhadores de empreendimentos apresentem sua visão sobre a Lei. De outra parte, a partir da experiência da Lei de Quiebras da Argentina, a SENAES está construindo uma

proposta para Empresas Recuperadas, com ajuda da CONJUR/MTE e, em convênio para Pesquisa com ADS-CUT, ANTEAG e DIEESE.

### **Participação em debates**

- Oficina com 3 Fóruns do campo popular do Cooperativismo: No bojo do GTI do Cooperativismo, houve a mobilização de sujeitos sociais ligados ao cooperativismo mas não alinhados, e muitas vezes conflitantes, com a OCB. Fruto desta mobilização, foi organizada pela SENAES/MTE, em conjunto com o MDA e o MME, uma oficina de trabalho reunindo 3 Fóruns e articulações deste campo: o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, o Fórum das Cooperativas de Crédito Solidário e a articulação das Cooperativas de Economia Solidária. Por opção dos participantes, o foco do encontro foi a questão do marco Legal. Como produto foi redigido um documento que se encontra anexo.
- Debates sobre “Cooperativas de mão de obra”: Foram realizados dois debates sobre cooperativas de mão de obra envolvendo aproximadamente as mesmas pessoas. O primeiro ocorreu em Curitiba, promovido pelo Núcleo de Direito Cooperativo da Universidade Federal do Paraná. O segundo ocorreu em Juiz de Fora promovido pela rede de ITCP’s. Ambos os debates contaram com a presença do Fábio Sanchez (SENAES), Marcelo Mauad (UNISOL) e Ricardo Tadeu (Ministério Público do trabalho/Paraná). Como fruto de tais debates, ficou a idéia de reunir um pequeno grupo de trabalho com vistas a elaborar um pequeno projeto para regulação das cooperativas de trabalho.
- Seminário “Autogestão” – Joinville SC: Aconteceu em Joinville (SC), nos dias 13 e 14 de dezembro, o I Seminário Nacional de Autogestão, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – SENAES e a Delegacia Regional do Trabalho de Santa Catarina, com o apoio da Agência de Desenvolvimento Solidário, a ADS da CUT, a Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas de Autogestão e Cogestão – Anteag e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST. O seminário contou com a presença de 200 pessoas, representando empresas, poder público, universidades e assessorias. O objetivo do encontro foi constituir os procedimentos para o reconhecimento da autogestão no Brasil; delimitar, demarcar e instituir o Programa da Propriedade Coletiva dos meios de produção rural e urbano no Brasil e constituir a ação transversal do Governo para a manutenção e geração de trabalho e renda dos trabalhadores e trabalhadoras. Durante o Seminário foi constituído um grupo de trabalho para a discussão do Marco legal da autogestão. Dentro os encaminhamentos propostos temos:

Marco Legal: Revisão do TAC – Termo de Ajuste de Conduta; constituir um GT sobre o marco legal (Lei do Cooperativismo, Lei de Falências, estatuto da autogestão); realizar dois seminários sobre o tema: em abril e setembro; participação no Fórum de Desenvolvimento Cooperativo (encaminhamento do GTI sobre Cooperativismo)

Direitos Trabalhistas: Participação no Fórum Nacional do Trabalho (GT - 8 que envolve as micro e pequenas empresas, trabalho informal e autogestão/economia solidária.)

### 3. PROPOSTA PARA O GT MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA:

Para discutir e encaminhar o conjunto de questões e proposições presentes nesta trajetória, o FBES e a SENAES estão constituindo o Grupo de Trabalho.

O GT Marco Jurídico da Economia Solidária tem como objetivo sistematizar, debater e apresentar proposições relativas ao conjunto de questões que envolvem a legislação e os ordenamentos jurídicos pertinentes a economia solidária.

Para constituição do GT foi considerada a participação e contribuição nos debates ocorridos no interior do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e nos fóruns e seminários acima mencionados. Além disso, os membros do GT são legitimados pelo envolvimento na defesa dos direitos dos/as trabalhadores/as e empreendimentos da economia solidária e sua capacidade de sistematização jurídica das questões colocadas.

Considerando a diversidade e complexidade das questões que compõem a problemática do marco jurídico da economia solidária propomos que o GT tenha o caráter de coordenação e sistematização dos debates e das propostas por meio de reuniões periódicas.

O GT poderá organizar e promover a realização de eventos (oficinas, seminários, debates) para ampliar o debate e garantir a participação social na elaboração das propostas. Para a elaboração mais especializada o GT poderá constituir Sub-Grupos Temáticos e incluir outros colaboradores para sistematizar propostas de caráter temático. O aprofundamento e análise mais detalhada poderá ser feita pela contratação (consultorias) de estudos especializados para subsidiar os debates e propostas do GT.

Assim, caberia ao GT definir sua agenda e o cronograma de reuniões, os eventos que deveriam ocorrer ao longo do ano, a constituição de sub-grupos e os objetos de estudos especializados a serem realizados e eventualmente contratados.